مبادئ

علم الإدارة العامة

دكتور

فؤاد محمد النادى

استاذ القانون العام - جامعة الأزهر

١٤١٧ هـ - ١٩٩٧ م

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد " صلى الله عليه وعلى أله وصحبه وسلم " وبعد

فتعتبر مادة الإدارة العامة من المواد المستحدثة فى نطاق الدراسة القانونية بقسم القانون العام فى كليات الحقوق والشريعة والقانون ، حيث أنها درست فى كليات الحقوق فى بداية الستينات ، ولم تدخل فى مناهج كليات الشريعة الا فى العام الدراسى ٧٣ / ٧٤ وقد كان لنا بعض الجهد لإدخال هذه المادة ضمن مواد الدراسة بكليات الشريعة والقانون لأهميتها فى تأهيل الطلاب للقيام بوظائف إدارية وأكسابهم نوعاً من المعرفة الجديدة ذات طابع فنى حيث لا تقتصر دراسة هذه المادة على الطابع الفقهى والتشريعى الذى تقتصر عليه دراسة الإدارة العامة فى نطاق القانون الإدارى .

وقد إزدادت أهمية دراسة الإدارة العامة خصوصاً بعد أن أصبح تقدم الأمم يقاس بكفاءة الجهاز الإدارى المنفذ للسياسة العامة للدولة فمع إفتراض مستوى معين من الكفاية لراسمى السياسة العامة تصبح هذه الكفاية متوقفة فى التطبيق العملى على كفاءة تحقيقها عن طريق الأجهزة الإدارية المختلفة ، و هذه العلاقة بين السياسة العامة من ناحية والإدارة العامة من ناحية أخرى هى التى تؤكد الصفة الإجتماعية للعملية الإدارية في الجهاز الإدارى للدولة .

فالعملية الإدارية وإن كان لها نظام قائم بذاته يتمثل فى الأساليب والمفاهيم الإدارية إلا أن هذا النظام يؤدى أهدافه فى إطار منظمة إدارية تعمل

(1) Roland Drage : L' aminstration , publique , Serie Scienc administrative , Thmise - press Univ. de France 1987

فى مجتمع بشرى ، و تتحدد لها وظيفة إجتماعية معينه ويصبح لزاما على الإدارة العامة العمل وفقاً لها ، وحل مشاكلها بالاشكال التى تفرضها هذه الوظيفة الإجتماعية وليس على أساس التجريد المطلق .

وحيث أن تحقيق الأهداف والغايات التى تسعى الإدارة العامه لتحقيقها يتم بمقتضى مجموعة من العمليات المركبة والمعقدة هى التى تطلق عليها العملية الأدارية فإن الأمر يقتضى التعرض بالتفصيل لمراحل هذه العملية . فالعملية الإدارية كما يتبين بالتفصيل لا تتم بعمل فردى معين وإنما تحوى مجموعة من العناصر والوظائف تسعى جميعها إلى توجيه الجهود البشرية وفقاً لأساليب أو مراحل أو عناصر مقررة صوب تأدية الوظائف المخصصة لمنظمة بقصد تحقيق أهدافها . وقد تعددت المحاولات وكثرت الأقترحات حول مراحل العملية الإدارية ، أى الخطوات الأساسية التى يجب أن تتبع لتسيير عمل الإدارة فى مجال ما تقوم به من وظائف ، ولم يقتصر الخلاف حول حصر العناصر التى تتضمنها العملية الإدارية فحسب وإنما إنصب هذا الخلاف أيضاً على ترتيب هذه العناصر وأى هذه العناصر يجب أن يسبق الأخر

ورغم ذلك فإن الباحثين يقررون أن تقسيم العملية الإدارية يعتبر مسألة نظرية بحتة الهدف منها دراسة وبحث جوانب العملية الإدارية التى [illegible] فى حقيقتها عملية واحدة لكون هذه العناصر متداخلة ومتشابكة لا يمكن الفصل بينها لأن كل من هذه العناصر يكمل الأخر فرجل الإدارة حينما يباشر عملاً إدارياً لا يبدأ بإحداها بل يباشر العملية الإدارية فى مختلف جوانبها بحيث ترتبط كل عملية بالأخرى وتؤثر فيها وتتبادل العمليات جميعاً . التأثر والتأثير وتجسد فى النهاية العملية الإدارية ككل لهذا فإن دراستنا لمادة الإدارة العامة تحوى المراحل المختلفة للعملية الإدارية .

تقسيم الدراسة :

تقتضى دراسة عمليات الادارة العامة التمهيد لها بالحديث عن ماهية الادارة العامة بوجه عام ، على أن نبين بعد ذلك عمليات الادارة العامة كل فى باب مستقل ، وعلى هذا نتناول فى دراستنا لمادة الادارة العامة المسائل الآتية وفقا للتقسيم التالى :

الباب الأول : مدخل الدراسة الأدارية العامة .

الباب الثانى : التنظيم Organizing .

الباب الثالث : التخطيط Planning .

الباب الرابع : التنسيق والاتصال Cp- ordination .

الباب الخامس : القيادة الادارية Leader Ship .

الباب السادس : الرقابة Controle .

الباب السابع : التوظيف Staffing .

والله تعالى نسأله التوفيق والسداد .

د . فؤاد محمد النادى

باب تمهيدى

مدخل لدراسة الادارة العامة

نطلق هذا الباب من محاولة التعريف بعلم الادارة العامة ، وتاريخ علم الادارة العامة ، وأهمية دراسة مادة الادارة العامة ، وطبيعة دراستها ، والفرق بينها وبين مايشبهها من مواد ، ثم نستطرد إلى توضيح الطبيعة الخاصة والمميزة للإدارة العامة بالذات ، وعلى ذلك يتضمن هذا الباب الفصول الاتية :

الفصل الأول : التعريف بعلم الادارة العامة .

الفصل الثانى : تاريخ علم الادارة العامة .

الفصل الثالث : أهمية دراسة مادة الادارة العامة .

الفصل الرابع : طبيعة دراسة الادارة العامة .

الفصل الخامس : التمييز بين علم الادارة العامة والعلوم الأنسانية الأخرى .

الفصل الأول

التعريف بالادارة العامة

كلمة ادارة تستخدم مرادفة لكلمة Management وأحيانا أخرى لكلمة Administration ولهذا حاول البعض[1] إيجاد تفرقة بين الكلمتين الأنجليزتين .

فكلمة Management تتضمن تلك الفعاليات التنفيذية التى تتضمن نجاح المنظمة فى الاطار المرسوم لها ، أى مهام الادارة فى مستويات التنفيذ العمل الجارى اليومى .

وكلمة Administration تتضمن تلك المسئوليات المتعلقة بتكوين التنظيم الملائم وتحديد أولويات العمل وتوجيه كافة الجهود لتحقيق الأهداف المشتركة أى أنها تشير إلى مهام الادارة فى المستويات العليا الشاملة لكل عمل المنظمة .

ونلاحظ أن كلا الكلمتين تشيران إلى عملية تتم فى حالة قيام جهد بشرى منظم لتحقيق هدف أو أهداف محددة .

---

(١) الدكتور أحمد رشيد : نظرية الادارة العامة - الطبعة الخامسة ١٩٨١ ص٢٤ ويقول سيادته ونلاحظ : « أن التطبيق الأمريكى يعد كلمة Administration معبرة عن الادارة العليا .

وان كلمة management تعبر عن الادارة التنفيذية فى المستويات الأدنى بينما التطبيق الأوروبى والبريطانى بشكل عام يعد كلمة Administration معبرة عن الادارة فى المستويات الأدنى .

وقد ساق كثير من الباحثين تعريفات مختلفة لعلم الادارة العامة ومن هذه التعريفات تعريف الاستاذ ليونارد وايت Leonarad D.White حيث ذهب[١] إلى الادارة العامة تتكون من جيمع العمليات التى تستهدف تنفيذ السياسة العامة وقد تحمس البعض إلى هذا التعريف حتى قيل أنه يغطى كافة العمليات الادارية فى مختلف الميادين ، فوق أنه يتضمن المجالات المختلفة التى تعمل فيها الادارة العامة والى جانب أن نظام الادارة العامة فى دولة ماهو إلا نتاج من القوانين واللوائح والتطبيقات العملية السائدة فى هذه الدولة فى وقت من الأوقات بقصد تحقيق السياسة العامة فيها وأن قيمة الادارة تنحصر فى توجيه وتنسيق ورقابة عدد من الأشخاص لانجاز عملية محددة أو تحقيق هدف معلوم ، وقيل بأن غير ذلك من التعريفات التى سيقت فى تعريف الادارة العامة لاتخرج عن التعريف السابق حيث تدور كلها حول معنى واحد هو « تنظيم وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف الحكومية »[٢] .

على أن هذا التعريف يؤخذ عليه أنه صيغ صياغة عامة يمكن أن تؤدى إلى التجهيل بالموضوعات التى تدخل تحت نطاق علم الادارة العامة ، إلى جانب أن الميادين التى تعمل من خلالها الادارة العامة ، والمراحل المختلفة التى تتضمنها العملية الادارية إلى غير ذلك من المسائل التى قيل أن التعريف السابق يتضمنها فيه افتعال أو حمل للتعريف أكثر مما يحتمله لأنه لايجوز أن نسلم بأن التعريف السابق بالصيغة المشار إليها يشمل

---

(١) White (Leonard D .) Interoduction to the study of public administration , New York , 3rd . ed ,.,p . 3 .

(٢) د . على الحبيبى - الادارة العامة - مكتبة عين شمس ، ١٩٧٩ - ص١٤، ١٥

العمليات المختلفة ومجالات الادارة العامة ونطاقها والفنون المختلفة التى تحتويها العملية الادارية .

كما عرف البعض الآخر علم الادارة العامة بقوله أنها تستهدف « تنفيذ وتحقيق السياسة العامة التى تعتنقها حكومة ما أو تصل إلى الحكم مقتنعة بالرغبة فى تنفيذها » على أنه يؤخذ على هذا التعريف أنه ركز على هدف الادارة العامة من حيث كون الادارة العامة تستهدف تنفيذ وتحقيق السياسة العامة لحكومة من الحكومات[١] .

غير أن التعريف الذى نقبله ونميل إليه هو ماذهب إليه الاستاذ الدكتور ماجد راغب الحلو[٢] بأن علم الادارة العامة هو علم انسانى يعنى بوصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدولة القائم على تنفيذ سياستها العامة بقصد اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز . فهذا التعريف

---

(١) يلاحظ أن العديد من الكتاب العرب تصدى لمحاولة التعريف بالادارة العامة .
راجع على سبيل المثال :

* د/إبراهيم درويش – الادارة العامة فى النظرية والممارسة – القاهرة – مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب – ١٩٧٦ – ص ٤-٦ .

* د/ إسماعيل صبرى مقلد – دراسات فى الادارة العامة – الكويت – مؤسسة الصباح – ١٩٨٠ ص ١٤ .

* د/ على شريف – الادارة العامة – مدخل الأنظمة – بيروت – النهضة العربية – ١٩٨٠ ص ٥٠-٥٣ .

* د/ عبدالكريم درويش – د/ ليلى تكلا – أصول الادارة العامة – القاهرة – مكتبة الأنجلو المصرية – ١٩٧٦ ص ٩٠-٩٥ .

* د/أحمد رسلان – مبادىء الادارة العامة – القاهرة – النهضة العربية – ١٩٧٣ .

(٢) د . ماجد راغب الحلو – علم الإدارة العامة ، ص ١٣ ومابعدها .

يوصح أن الادارة العامة من العلوم الإنسانية له قواعده وأصوله ، يقوم على وصف ، وتفسير البناء الادارى لجهاز الدولة الادارى ، والأنشطة المختلفة التى يضطلع بها هذا الجهاز الذى يقوم على تنفيذ وتحقيق السياسة العامة للدولة ، كما يوضح هذا التعريف الهدف من دراسة الادارة العامة الذى يتحدد فى اكتشاف القواعد المؤدية الى أفضل تشغيل للجهاز الادارى فى الدولة . وللوقوف علي مفردات هذا التعريف فإنه يتحتم علينا أن نبين المقصود من المصطلحات الآتية :

١- الادارة العامة :

٢- كون الادارة العامة علم إنسانى .

٣- يعنى بوصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدولة الادارى .

٤- القائم بتنفيذ سياستها العامة .

٥- يهدف اكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لجهاز الدولة .

أولا : الادارة العامة :

كلمة الادارة العامة لها معان مختلفة فقد يعنى بها مجموعة المنظمات[١] التى تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة فى حياة الأفراد ، ففى هذا المعنى يقصد بالادارة العامة الهيئة أو المنظمة التي تتولى مهام الادارة وهذا هو المدلول العضوى أو الشكلى للادارة العامة .

وقد يقصد بالادارة العامة النشاط الذي تضطلع به المنظمات الادارية- بالمعنى السابق - وهذا هو المعني الوظيفى للادارة العامة ، وفى النهاية قد

(١) الدكتور على شريف - ادارة المنظمات العامة - مدخل الأنظمة - دار النهضة العربية - بيروت ١٩٨٢ ص ١٩ .

يقصد بالادارة العامة كونها علم من العلوم له قواعده وأصوله التي يتبنى عليها وذلك على التفصيل التالى :

١- المعني العضوى للادارة العامة :

وهذا المعنى يهتم بتركيب المنظمة وتكوينها والأشخاص الذين يعملون بها ، بغض النظر عن النشاط الذى تمارسه ومن ثم ينظر للادارة من هذه الزاوية بأنها مجموعة الاشخاص والهيئات المكونين للمنظمة الادارية .

٢- المعني المادى أو الموضوعى للادارة العامة :

يركز على « النشاط » الذى تمارسه الادارة العامة فى مجالاتها المختلفة - العامة أو الخاصة - وهذا النشاط يختلف من بلد إلى آخر حسب فلسفة نظام الحكم فى الدولة ، كما يختلف فى الدولة الواحدة من وقت لآخر نظرا لتزايد وتعاظم وظائف الدولة ، وتدخلها المستمر فى كثير من الأنشطة .

٣- الادارة العامة باعتبارها علم :

وهذا المعنى يركز على الادارة العامة باعتبارها علم من العلوم ومن ثم فإنه يهتم بالموضوعات التى تدخل فى نطاق هذه الدراسة ، والقواعد التى يجب إعمالها فى أى ادارة حسنة وتلك التى يجب العزوف عنها .

ثانيا : الادارة العامة علم إنسانى :

والادارة العامة علم بالمعنى الدقيق ، إذ أن استنباط قواعده يقوم على الطرق العلمية المبنية على المشاهدة والتجربة كما يتخذ من الاستقراء منهجا له ، أما كونها علم من العلوم الإنسانية[1] فلأن قواعده لاتتعلق

(١) دكتور / محمد على شهيب - السلوك الإنسانى فى التنظيم - الطبعة الثالثة=

بأشياء مادية بحتة وإنما تتعلق بعلاقات إنسانية سواء أكانت تجمع بين الإنسان والأشياء كالصلة التى تتوفر بين الموظف والأدوات التي يستخدمها . أم كانت علاقة بين عمال الادارة على مدراج السلم الادارى .

ونظرا لأن الادارة العامة من العلوم البشرية فإن البعض يرى أن الادارة إنما توجه بصفة أساسية إلى تنظيم العلاقات بين الأفراد ، أما الأشياء والمواد فإنها تستعمل خلال النشاط البشرى ، وهو مايصبغ علم الإدارة العامة بالطابع الإنسانى وذلك باعتبار أنه إما أن ينظم علاقات إنسانية من كل الوجوه ، أو علاقات على الأقل أحد أطرافها إنسانيا .

ثالثا : الوصف والتفسير :

يقوم علم الادارة العامة على إعطاء صورة تشريحية ومجسمة للجهاز الادارى للدولة فهو ينظر إلى هذا الجهاز من جوانبه المختلفة سواء أكانت فنية أو إنسانية أو قانونية كما أنه لايقتصر على إعطاء هذه الصور المجسمة والتفصيلية للجهاز الإدارى ومايتضمنه من جوانب مختلفة وإنما يحاول أن يفهم كيف يعمل هذا الجهاز وذلك بالوقوف علي معالم هذه الصورة وعلى أسباب ونتائج كل مايدور داخل هذا الجهاز لكى يوضح درجة انتظامه ومدى كماله أو نقصانه ، وما يتخلله من عيب أو نقص .

= ١٩٧٨ ، طبع بمطابع دار النشر للجامعات المصرية ص ٣٤ حيث يحدد سيادته الفرق بين العلوم الاجتماعية والعلوم السلوكية وقال سيادته أن تعبير العلوم الاجتماعية يشمل الانثروبولوجيا والاقتصاد والتاريخ والعلوم السياسية وعلم النفس وعلم الاجتماع ، بينما العلوم السلوكية تشمل علم النفس وعلم الاجتماع وعلم وصف الإنسان وتغطى العلوم السلوكية بفروعها الثلاثة الاقتصاد والعلوم السياسية والطلب العقلى وفلسفة القانون والتاريخ والادارة والتسويق .

والوصف والتفسير اللذان يقوم بهما علم الإدارة العامة لا يقتصران على بيان بناء وتركيب المنظمة الإدارية ومايتخللها من علاقات وصلات تتحقق فى نطاق التدرج الهرمى للوظيفة الإدارية فحسب ، وإنما يتعدى أيضا إلى الوصف والتفسير اللذان يتعلقان بالنشاط الادارى الناجم عن مباشرة الإدارة لوظائفها المتعددة ومايتضمنه هذا النشاط من طرائق العمل المختلفة وأسباب الانتاج العديدة .

رابعا : السياسة العامة للدولة :

لاخلاف بين الباحثين فى أن الإدارة العامة تستهدف تحقيق الأهداف الحكومية للدولة حتى أن البعض – كما أشرنا – حينما حاول أن يعرف علم الادارة العامةأبرز هذا الهدف باعتبار أنه المحور الذى تدور فى فلكه الادارة العامة أيا كانت ، وبغض النظر عن تقدمها من عدمه ، فالادارة العامة أيا كان شكلها أو طريقة تنظيمها وأيا كان النظام السياسى الموجود. فإنها تستهدف أساسا تحقيق أهداف السياسة العامة للدولة ووضعها موضع التنفيذ[1] .

وتتمثل السياسة العامة للدولة فى الأهداف التي تسعى حكومة من الحكومات إلى تنفيذها فى مختلف مجالات نشاطها التي تتدخل فيها الدولة ، والادارة العامة لاتسعى إلى تحقيق هدف واحد بعينه ، وإنما تتعدد أهدافها وتتنوع ، فقد تكون هذه الأهداف سياسية أواقتصادية أو اجتماعية إلي غير ذلك من الأهداف التي تسعى الادارة العامة لتحقيقها ، كما يمكن أن تكون هذه السياسة لهذه الأهداف مجتمعة أو بعضها .

---

(١) الدكتور / محمد رمزى الشاعر : مبادىء الادارة العامة ، مكتبة سعيد رأفت ١٩٨٣.

وتتجسد هذه السياسة فى الحياة العامة ، إما فى قرار فردى كالقرار الخاص بالميزانية العامة للدولة ، كما قد تتجسد فى صورة قواعد قانونية عامة ومجردة - قانون أو مرسوم بقانون - كالقوانين التى ترسم السياسة الاقتصادية أو التعليمية ، كما قد تتمثل فى صورة قواعد صادرة من السلطة التنفيذية كما لو ظهرت هذه السياسة فى صورة لائحة من اللوائح مثل اللوائح التنظيمية أو اللوائح الشرطية (لوائح الضبط) .

والسياسية العامة للدولة تتحدد فى المصالح الأساسية التى تستهدف الدولة تحقيقها ، وغالبا ماتترك الدولة للادارة العامة العمل بعد ذلك فى إطار هذه المصالح الأساسية لذلك فإن لفظ « السياسة العامة » ينصرف دائما إلى إعداد الخطط التي تحدد المصالح الأساسية والحيوية التي تستهدفها الدولة ، فى حين أن لفظ « إدارة » ينصرف الى وضع هذه الخطط موضع التنفيذ بهدف تحقيق المصالح الحيوية التى تستهدفها الدولة والتى تشكل غايات وأهداف النظام السياسى .

ومن الملاحظ أن كثرة التشريعات التى ترسم السياسة العامة وعدم ثباتها واستقرارها يتعارض مع المبادىء التي تستوجبها الادارة السليمة لأن ذلك من شأنه أن يؤدى إلى تخلخل الأوضاع وعدم استقرارها ، كما أن ذلك من شأنه أن يخلق الاضطراب فى العمل الادارى ويحول دون وجود المناخ الملائم الذى يقتضيه حسن سير العمل الادارى ويتحقق ذلك غالبا فى الدول حديثة العهد بالاستقلال والبلاد النامية التى تنادى بمبادىء ونظريات دون أن تصل هذه المبادىء والنظريات إلى درجة كافية من الوضوح والتحديد والنضوج ، وهو مايمكن أن يؤدى فى النهاية إلى كثرة التشريعات وتعاقبها الأمر الذى يستتبع التخبط فى القرارات غير المدروسة مما يؤدى إلي إرتباك الجهاز الادارى فى الدولة والتخبط فى الوصول إلى أهداف

ومبادىء غير مدروسة بما يمكن أن يؤدى إلى إنعدام الثقة فى العمل الحكومى وتخلف العمل الادارى وهو ماسنعود إليه عند الحديث عن علاقة علم الادارة العامة بالعلوم الإنسانية الأخرى .

خامسا : هدف علم الادارة العامة :

يستهدف علم الادارة العامة - كما سبق أن أشرنا فى تعريف علم الادارة العامة الكشف عن القوانين التى تحكم الظواهر الادارية(١)، فقد ثبت عن طريق الاستقراء بأن هناك قواعد يجب مراعاتها فى كل إدارة ناجحة ، كما أنه بالمقارنة بين طرائق العمل وجد أن بعضها يفضل البعض الآخر فى سرعة إنجاز الأعمال الإدارية وتحقيق أهداف الادارة ، كما أن دراسة الادارة العامة دراسة تفصيلية من حيث هيكلها وتنظيمها وسير العمل فى إداراتها المختلفة والأنشطة المختلفة التى تقوم بها يمكن فى النهاية من الوقوف على العيوب التى توجد فى الجهاز الإدارى فيسمح بنقدها وإظهارها لإمكان تلافيها ، كما يظهر من الناحية المقابلة القواعد المفيدة التى يجب مراعاتها وهو مايسمح فى النهاية إلى إظهار العيوب . أو القواعد السليمة مما يساعد على التوصل إلى أفضل القواعد التى تساعد فى زيادة فاعلية وكفاءة الجهاز الإدارى فى الدولة والعزوف عن القواعد التي تعوق العملية الإدارية .

وقد توصل علماء الإدارة العامة بالفعل إلى الكثير من القواعد الإدارية التى تحكم الادارة العامة نذكر على سبيل المثال بعضا منها :

---

(١) الدكتور / أحمد صقر عاشور - الادارة العامة مدخل بيئى مقارن ، الطبعة الأولى ١٩٧٩ دار النهضة العربية بيروت - حيث بين سيادته باستفاضة أبعاد وحدود الادارة العامة فى صفحة ١٧ وما بعدها .

١- قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه :

ومفادها أن أى منظمة إدارية يتحتم أن يتوفر لها قائد أعلى يوكل إليه تنظيم شئونها ، وتوجيهها الوجهة التى تمكن من تحقيق أهداف هذه المنظمة ، وذلك لأن تعدد القادة عند قمة المنظمة يؤدى حتما إلى تضارب الأوامر الصادرة منهم ، كما يؤدى إلى تناقضها وهو ماينتج عنه الفساد والاضطراب فى أوصال المنظمة[١] .

وقد كشف الفقهاء المسلمون عن هذه القاعدة حينما تعرضوا لحكم تعدد الخلفاء فى الدولة الإسلامية ، فأجمعوا على عدم جواز التعدد لما يترتب عليه من آثار وخيمة ، حيث أن ذلك سيؤدى حتما إلى الشقاق والتنازع والتضارب وتفتيت وحدة الأمة كما يؤدى إلي الفوضى فى إصدار القرارات والتناقص فيها ، وهو مايؤدى إلى تضارب هذه القرارات مع بعضها ، إلى جانب أنه يتعارض مع المقصود من الإمامة من اتحاد الكلمة واندفاع الفتن. فوق أن جواز التعدد أو قبوله يحتم قبول أحكام وقرارات متضادة ، وهو غير جائز للمفاسد التى يمكن أن تترتب على ذلك كما أشرنا[٢] .

وقاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه من القواعد المجمع عليها فى الفقه الإسلامى ذلك أن الامام يجب أن يكون واحدا ، لأن وحدة الإمامة تحقق وحدة الأمة ، وتقضى على المنازعات والفتن التي يمكن أن تترتب علي

---

(١) أستاذنا الدكتور / سليمان الطماوى : مبادىء الادارة العامة - الطبعة الخامسة ١٩٨٧ - ص١٤١ ، ١٤٢- دار الفكر العربى حيث بين سيادته قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه باستفاضة.

(٢) للمزيد من التفضيل فى هذا الشأن للمؤلف نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى فى الفقه الإسلامى دراسة مقارنة الكتاب الأول - الطبعة الأولى عام ١٩٨٠- دار الكتاب الجامعى .

التعدد ، ويبرز الشيخ رشيد رضا قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه بالنسبة لرئيس الدولة - الخليفة - بقوله « أن أصل الشرع أن يكون رئيس الحكومة - الإمام - واحدا ، وهذا أمر إجماعى عند جميع الأمم كالمسلمين وسببه معروف ، وهو أن أمر الحكومة أولي من كل أمر عام له شعب كثيرة بأن تكون له جهة واحدة يضبط بها النظام حتى لاتنتشر فيها الفوضى »، ومما قرره الشيخ رشيد رضا يمكن أن تخرج بمبادىء ثلاثة :

الأول : أن قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه من القواعد البدهية التى يجب مراعاتها عند المسلمين وغيرهم .

الثانى : أن أى أمر عام له شعب كثيرة يحتم أن تكون له جهة واحدة- وحدة القيادة والتوجيه - يضبط بها نظام ذلك الأمر وتنقضى بمقتضاه الفوضى التي يمكن أن تترتب علي التعدد .

الثالث : أن قاعدة وحدة الرئاسة والتوجيه قاعدة حتمية فى كل المنظمات الإدارية وهى من باب أولى قاعدة حتمية مطلوبة فى نظام الحكم الذى يتحتم بمقتضاها أن تتجسد وحدة الرئاسة والتوجيه فى شخص رئيس الدولة .

٢- قاعدة تسلسل القيادة :

ومن القواعد الإدارية التى أمكن التوصل إليها أيضا قاعدة تسلسل القيادة وتحتم هذه القاعدة أن تتسلسل القيادات فى شكل هرمى بحيث يعلو بعضهاعلى بعض وهو مايطلق عليه السلم الإدارى أو التدرج الهرمى بحيث كلما ارتفعنا إلى أعلى درجات هذا السلم كلما قل عدد القادة ، وفى الوقت ذاته تزايدت أعباء القادة واختصاصاتهم وهكذا كلما صعدنا

حتى آخر درجة من درجاته بحيث نجد قائدا أعلى بمقتضى القاعدة السابقة « وحدة الرئاسة والتوجيه » وطبقا لقاعدة تسلسل القيادة فإن أي منظمة تحوى عددا كبيرا من العاملين يجب أن يتحقق فيها عدد ملائم من القادة يعلو بعضهم فوق بعض طبقا لقاعدة التدرج ، وتبرر هذه القاعدة بأن القائد الأعلى للمنظمة محدود القوى والخبرات ، ولن يستطيع وحده القيام بأمور المنظمة فى كل أنشطتها لأنها تحتاج إلى خبرات متنوعة ومختلفة تفوق قدراته ، الأمر الذى يحتم الاستعانة بآخرين تتوزع عليهم الأعمال والوظائف ويتدرج هذا التوزيع بحسب المسئوليات والسلطات ، بحيث يظهر على شكل تدرج هرمى أو سلم إدارى .

وهذه القاعدة من القواعد التى عرفها الفقهاء المسلمون ، ذلك أن رئيس الدولة فى الفقه الإسلامى يمارس اختصاصات متنوعة ومختلفة منها مايتعلق بالدعوة الإسلامية ومنها مايتعلق بالسلطات والاختصاصات السياسية التى يجب أن يؤديها فى الدولة الإسلامية ، ولما كان الخليفة وحده لايستطيع القيام بذلك فكان من الطبيعى أن يتنوع الموظفون الذين يستعين بهم تبعا لتنوع الوظائف والواجبات التى يضطلع بها وتتوزع عليهم هذه الأعمال بحيث يكونون مسئولون أمامه . ويبلور ابن خلدون هذه القاعدة بقوله : إن السلطان فى نفسه ضعيف يحمل أمرا ثقيلا ، فلابد من الاستعانة بأبناء جنسه وإذا كان يستعين بهم فى ضرورة معاشه وسائر مهنته فماظنك بسياسة نوعه ومن استرعاه من خلقه وعباده .

وقاعدة تسلسل القيادة من القواعد غير القاصرة علي المجتمع الإنسانى ، فاننا نشاهد اتباعها فى عالم الحشرات كالنمل والنحل ، كما نشاهدها فى كثير من الحيوانات الراقية وهو مايؤدى إلي القول بأن هذه

القاعدة كسابقتها من القواعد الأساسية التى يجب مراعاتها فى كل إدارة.

٣- قاعدة توازن السلطة مع المسئولية :

ومن القواعد التي توصل إليها علماء الادارة العامة أيضا قاعدة توازن السلطة مع المسئولية وطبقا لهذه القاعدة فإن المسئولية تتزايد كلما تزايدت السلطات الموكولة إلى الشخص القائم على السلطة أو الاختصاص، وتنقص بنقصانها فالسلطة تقترن بالمسئولية وتوازيها لأنه من القواعد التى يمكن أن تؤدى إلى مخاطر جسيمة في جهاز الادارة العامة أن يعطى شخص من الأشخاص الذين يحتلون درجة من درجات السلم الادارى سلطات واسعة دون أن تقرر القواعد الكفيلة بتقرير مسئوليته عن هذه السلطات ، أو أن تكون هذه المسئولية دون السلطات التى منحت له ، فشأن ذلك يمكن أن يؤدى إلى الاستبداد والتسلط ، وعلى النقيض من ذلك فإنه من الظلم البين المجافى لقواعد العدل أن يسأل شخص من الأشخاص عن عمل من الأعمال وهو مجرد من السلطة فى نطاقه .

وقد كشف الفقه الإسلامى عن هذه القاعدة بصورة لم يبينها أى تشريع وضعى ، حيث يتميز النظام الإسلامى على غيره من النظم التى لم تعرف هذه القاعدة إلا فى وقت حديث نسبيا فلا يوجد فى الإسلام من يكون بمنأى عن المسئولية ، وذلك لأن عدم المسئولية يعنى أن غير المسئول يحتل مكانا مقدسا أو هو معصوم من الخطأ وبالتالى غير مسئول عن أعماله وتصرفاته، وليس فى الإسلام من يحتل هذه المكانة سوى الأنبياء والرسل ، ذلك أن كل مسلم مسئول عن تصرفاته وأفعاله أمام الله عز وجل وأمام نفسه وضميره وأمام المجتمع الإسلامى ، وكل من يحتل درجة من درجات السلم الإدارى فى الدولة الإسلامية يكون مسئولا عن الأعمال التى يكلف بها ،

ذلك أن الولاية فى نظر التشريع الإسلامى أمانة ، وكل مؤتمن مسئول عما أؤتمن عليه ، وتتدرج قواعد المسئولية وتتعاظم وتثقل كلما ازدادت السلطات حتى نصل إلى قمة السلطة حيث نجد قمة المسئولية ، بمعنى آخر إذا كان رئيس الدولة فى الفقه الإسلامى يهيمن على السلطة التنفيذية فى الدولة والجهاز الادارى فان مسئوليته أوسع نطاقا ومدى عن مسئوليات غيره من الحكام ، لأنها تشمل مسئولياته عن الأعمال والتصرفات والسلطات التى يمارسها كما تشمل مسئولياته عن تصرفات عماله وولاته فى سائر أنحاء الدولة الإسلامية ، فهى ثقيلة إذن بثقل الواجبات الملقاة على عاتقه ، وقد تشددت الشريعة الإسلامية فى تقرير مسئولية الحكام لأنه فى حالة عدم احترام قواعد القانون الإسلامى والاقدام على مخالفته من قبلهم ، ذلك مؤديا لامحالة إلى خلل جميع الأجهزة الادارية فى الدولة ، وإلى أن يستشرى الفساد فى البلاد ، كما يمكن أن يؤدى إلى عدم امتثال الرعية إلي حكم القانون[١] .

وقاعدة توازن السلطة مع المسئولية تدل عليها أدلة الأحكام في الشريعة الإسلامية سواء فى القرآن أو السنة أو فى التطبيق العملى لهذين المصدرين العظيمين فى عهد الخلافة الراشدة .

ففى القرآن الكريم نجد العديد من الآيات تدل علي هذه القاعدة منها قوله عز وجل « كل أمرىء بما كسب رهين » وقوله : « ياأيها الذين آمنوا لاتخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون » كما أن السنة النبوية بينت هذه القاعدة بيانا حاسما منها قوله صلى الله عليه وسلم :

---

(١) للمزيد من التفصيل للمؤلف - مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الإسلامى - الطبعة الثانية عام ١٩٨٠ ص ٣١٨ .

«ألا كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته فالإمام الذى على الناس راع وهو مسئول عن رعيته والرجل راع على أهل بيته وهو مسئول عن رعيته ، والمرأة راعية على أهل بيت زوجها وهى مسئولة عنهم ، وعبد الرجل راع على مال سيده وهو مسئول عنه ، ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته»[١]. فلقد حدد الرسول - صلى الله عليه وسلم - السلطة والمسئولية وحدد معالمها وبين حدودها .

وهو مايدل دلالة كافية على أنه ليس فى الإسلام من يمكن أن يكون بمنأى عن المسئولية ، ونرى قاعدة توازن السلطة مع المسئولية فى فكر عمر بن الخطاب ومسلكه ، حيث كان يري أنه ليس مسئولا فقط عن تصرفاته وأعماله وإنما عن تصرفات وأعمال عماله وولاته فى سائر أنحاء الدولة الإسلامية ، يقول عمر : « أيما عامل لى ظلم أحدا فبلغتنى مظلمته فلم أغيرها فأنا الذى ظلمته[٢] » ولكونه كان يعتبر نفسه مسئولا عن عماله وولاته فإنه كان يتشدد فى اختيار الولاة ، ولايختار أحدهم لأى عمل من الأعمال إلا إذا توفرت فيه الشروط التى يتطلبها ذلك العمل ، وقد عبر عمر عن قاعدة توازن السلطة مع المسئولية فى محاسبته لعماله بقوله «فوالله لايحضرنى شىء من أمركم فيليه أحد دونى ، ولايتغيب عنى فآلوا فيه الجزاء والأمانة ، ولئن احسنوا - أى الولاة - لأحسنن إليهم ولئن أساءوا لأنكلن بهم[٣] » كما كان يرى عمر أن الولاية العامة على المسلمين بحكم أنها جماع السلطة ومنبعها وأساسها فإنها تتحمل مسئولية

---

(١) للمؤلف - المصدر السابق ص ١٣٤ ومابعدها .

(٢) ابن سعد - الطبقات الكبرى جـ ٣ ص ٣٠٥ .

(٣) ابن سعد - المصدر السابق جـ ٧ ص ٢٧٥ .

أكثر وأعظم من غيرها من الولايات الأخرى ، لذلك كان يرى أنه مسؤول عن أى خلل فى الدولة الإسلامية ، وقد عبر عن ذلك بقوله « لوفر جمل ضباعا على شط الفرات لخشيت أن يسألنى الله عنه[١] كما ترسم مواطنة مسلمة الفهم الإسلامى لحدود ونطاق مسئولية الحاكم بطريقة لم يعرفها فيما نرى- فى الماضى أو الحاضر - أى تشريع وضعى ، يروى أن عمر بن الخطاب مر ليلا بأعرابية وهى تعلل صغارها بموقد وضعت فيه قدرا بماء خالص لاشىء فيه ولما دنا منها وسألها ماذا تصنع وما بال الصبية يتصايحون ، أجابته بأنهم يتضورون جوعا ، وهى تعللهم حتى يناموا فقال لها ، ولم لاتذهبين إلى عمر - وكانت تجهل أنه المتحدث ليساعد على أطعامهم - فقالت له الله بيننا وبينه فجزع عمر جزعا شديدا ، وقال لها وقد استبد به الجزع والحزن ، ومايدرى عمر بكم ، فقالت ، يتولى أمرنا ويغفل عنا ..» .

وتروى إحدى الرويات أن الإعرابية قالت بعد ذلك لعمر بعد أن قام بصنع الطعام لهم وأطعمهم بنفسه .« والله إنك لأولى بالخلافة من عمر ». من هنا نرى أن هذه القصة على بساطتها تحدد قاعدة توازن السلطة مع المسئولية بطريقة لم يعرفها أى تشريع فى الغرب أو الشرق فى الماضى أو الحاضر فالولاية العامة بما تتيحه من سلطات واسعة تقترن بمسئولية تتسع بدورها بقدر إتساع السلطات .

والخلاصة أن دراسة علم الادارة العامة يستهدف في المقام الأول استنباط القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل للأجهزة الادارية فى الدولة لكى تحقق غاية وأهداف الدولة وسياستها العامة كما أنه عن طريق

---

(١) ابن سعد - المصدر السابق جـ ٣ ص ٣٠٥ .

الدراسة يمكن الوقوف على الأمراض التى تصيب الأجهزة الادارية وتنال من كفايتها وفاعليتها الأمر الذى يؤدى إلى تجنبها وأن العديد من القواعد التى توصل إليها علماء الادارة قد توصل إليها العلماء المسلمون منذ أمد طويل .

---

(١) ابن الأثير - الكامل فى التاريخ جـ ٣ ص ٣٠ ، ٣١ وأستاذنا المرحوم الشيخ / أحمد هريدى مفتى الديار المصرية الأسبق - نظام الحكم فى الإسلام ص ١٣١ .

الفصل الثانى

تاريخ علم الإدارة العامة[1]

يعتبر علم الادارة العامة من العلوم الحديثة ، فلم تظهر الادارة العامة كعلم من العلوم الانسانية إلا فى أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين ، غير أن كلا من الحرب العالمية الأولى والثانية وجهتا الأنظار إلى الأهمية البالغة لدراسة الادارة العامة والإهتمام بها ، ومنذ ذلك الحين لايختلف العلماء فى الدول الاشتراكية أو الرأسمالية على حد سواء حول الأهمية القصوى للاعتناء بهذا الوليد الجديد وذلك لكى تستطيع النظم المتعارف عليها فى الادارة أن تفى بالمتغيرات الجديدة والتطور الهائل فى وظائف الدولة ومهامها الذى حدث فى القرن العشرين .

وقد ظهرت أهمية الادارة فى بادىء الأمر فى المجالات العسكرية ، حيث لاقت الادارة العامة عناية بالغة ، فساهمت مساهمة مؤثرة وفعالة فى رفع مستوى أداء الجيوش وتنظيمها وذلك باتباع القواعد العلمية فى الإعداد العسكرى للمعارك ، وهذا يوضح لنا مدى اهتمام العسكرية

---

(١) للمزيد من التفصيل فى تاريخ علم الادارة العامة راجع :

s.s. Khera , Government In Business , Publicashing House,Londom , Asia , 1969 .

Don Allens worth public Administration , The execution of public policy , New York , J.B.Lippin cott . co. 1973 .

(٢) د . خليل الغلايينى – مبادىء فى الادارة العامة – مطابع دار الكتاب العربى– القاهرة ١٩٦٢ .

د . اسماعيل صبرى مقلد – دراسات فى الادارة العامة – دار المعارف – القاهرة – ١٩٧٣ .

الاسرائيلية بدراسة الادارة العامة ، فمن المسلم به فى اسرائيل أنه لايجوز أن تتولى رتبة عسكرية مهما كان موقعها فى نظام التدرج العسكرى أى قيادة مالم يكن الشخص قد تلقى دراسة كافية لعلم الادارة ، ذلك لأن الالمام بالعملية الادارية بما تحويه من تخطيط وتنظيم وتنسيق واتصال ورقابة يكفل للقائد العسكرى حسن الأداء ، ويطبع الأوامر العسكرية بطابع علمى مدروس ، وهو مايمكن فى النهاية من نجاح القيادة بصفة عامة والعسكرية على وجه الخصوص .

ولم تقتصر أهمية الادارة العامة على المجالات العسكرية وحدها ، بل تعددت إلى مجالات الادارات المدنية المختلفة التي يتكون منها الجهاز الادارى فى الدولة ، ذلك أن ظروف الحرب العالمية سواء الأولى أو الثانية وضعت الدول المختلفة فى ظروف صعبة وذلك لأن الحروب التى واجهتها الشعوب المختلفة أدت الى ضعف فى الامكانيات المادية ، والوسائل المتاحة للدول ، كما أدت إلى ازدياد أعباء الدولة وتعقد وظائفها ، كما أن الدول المختلفة فى الشرق أو الغرب على حد سواء واجهت ظروفا اقتصادية عصيبة نتيجة لما استنزفته الحروب من موارد ، كل هذا أدى إلى حتمية وجود إدارة تتسم بجانب كبير من الكفاية والدراية وتقوم على أسس علمية حتى يمكن أن تتوفر لها الاستطاعة فى أن تقوم بهذه الأعباء المختلفة التى ألقيت على كاهل الدول رغم قلة ماتوفر لها من امكانيات نتيجة للعوامل التى أشرنا إليها .

على أن تقريرنا بأن الادارة العامة من العلوم الحديثة العهد ليس معناه أن النظم السياسية فى الماضى لم تكن تعرف أصول الادارة مطلقا ، بل أن الادارة العامة عرفتها النظم السياسية منذ القدم نتيجة لارتباط وجودها

بوجود المجتمع السياسى وظهور فكرة الدولة يدل على ذلك النقوش الكثيرة والآثار المختلفة التى خلفها الفراعنة والرومان القدماء ، كما أن الفقهاء المسلمين وقفوا على فنون هذا العلم وعرفوا ضروبه المختلفة ، وإن لم يضعوا لنا نظرية عامة أو قواعد تحكم الظواهر الادارية ، ولكن نستطيع الوقوف على كثير من التطبيقات المختلفة التى تؤدى إلى هذه المبادىء والنظريات بوضوح من خلال سير العمل الادارى وتطبيقاته فى الدولة الإسلامية لاسيما فى عهد الخليفة العادل عمر بن الخطاب وغيره من الخلفاء الراشدين .

بل إننا نرى أن النهضة الرائعة فى كافة المجالات المختلفة التى حققها الحكام الأول في النظام الإسلامى ترجع إلى الادارة الحسنة والأسلوب الرشيد فى الادارة ، كما أن الدولة الإسلامية انهارت ودبت فى أوصالها عقارب الفوضى والانحلال حينما ضعفت الادارة الإسلامية وأصبحت تمارس بطرق عشوائية لاتتلائم مع حجمها وأطرافها المترامية .

وإلى جانب ذلك فإن كثيرا من الباحثين فى عصور حديثة نسبيا تعرضوا للمشاكل والصعوبات التى تعترى الجهاز الادارى مستهدفين من وراء هذه الدراسات والبحوث محاولة الكشف عن القواعد السليمة التي يمكن عن طريقها رفع كفاية وزيادة فاعلية الجهاز الادارى فى الدولة ، وإن كانت هذه البحوث جميعها لم تصل إلى الدقة والاحاطة والتنظيم الذى عرف به علم الادارة العامة كما عرف به فى القرن العشرين .

وعلينا أن نتتبع تاريخ علم الادارة العامة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر .

أولا : تاريخ علم الادارة العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية:

إذا كان من الحقائق الثابتة فى نطاق الدراسات الادارية أن فرنسا تعد فى مجال دراسة العلوم الادارية الدولة الأم فى مجال دراسة القانون الادارى ، ومايقوم عليه من أسس ومايبنى عليه من نظريات ، فإن الولايات المتحدة الامريكية تحتل هذه المنزلة الآن فى مجال دراسة الادارة العامة والموضوعات المختلفة التى تدخل فى نطاقها ، هذا وإذا كانت دراسات الادارة العامة قد ازدهرت فى اوروبا وانتشرت إلا أن المدارس الامريكية فى الادارة العامة لازالت تحتفظ بتقدمها وتفوقها عن مثيلاتها فى مختلف البلدان .

وقد بدأ الاهتمام بدراسة الادارة العامة منذ اللحظة التى ولدت فيها الولايات المتحدة الأمريكية كدولة فيدرالية فى أواخر القرن الثامن عشر حين نشر هاملتون الذى كان يشغل سكرتير (وزير) الخزانة فى حكومة جورج واشنطن بحثا ضمنه ملاحظاته حول الادارة العامة وضرورة إستنادها إلى المنطق والعقل الاداريين وقد وضع هاملتون فى هذا البحث فلسفة للادارة العامة المركزية سارت عليها الادارة الامريكية ووضعتها موضع التطبيق حتى عام ١٨٣٩ - ثم أعيد العمل بها مرة أخرى سنة ١٩٠٠ .

وفى عام ١٨٨٧ نشر ودرو ولسون Woodrow Wilson[١] بحثا

---

(١) Fredrick Taylor The principles of scientific management , NeW York , 1911 and 1947 .

ويلاحظ أن تايلور صدر له فى سنة ١٩٠٣ كتاب بعنوان الادارة المصنع و تناول فيه تحقيق الكفاية فى العمل على أساس دراسته العملية للحركة والوقت الذى تستغرقه كل عملية مستخدما فى ذلك ساعة الوقت .

فى مجلة العلوم السياسية بعنوان (دراسة الادارة العامة) ويعتبر هذا البحث بحق شهادة الميلاد لعلم الادارة العامة وقد ضمنه القواعد والمبادىء الأساسية التى تنظم الادارة فى المستقبل وتتحدد هذه العوامل فى ضرورة قيامها على الأسس الآتية :

١- دراسة علم الادارة العامة ودراسة موضوعية كعلم مستقل.

٢- ضرورة استنباط مبادىء وقواعد ثابتة تتبعها الادارة وتلتزم بها .

٣- كما نادى بحتمية التمييز بين السياسة والإدارة حتى تستقر الادارة وتبتعد عن الأهواء والمنازعات السياسية وهو بهذا يعلن استقلال علم الادارة عن علم السياسة ، ولهذا هاجم ولسن نظام التوظف الأمريكى لتأثره البالغ بالأهواء والاعتبارات السياسية فى الولايات المتحدة الأمريكية والتى تتمثل فى تصرف الحزب الفائز فى انتخابات الرئاسة الأمريكية فى الوظائف بتوزيعها على أتباعه ومؤيديه طبقا لنظام الأسلاب أو قاعدة الغنائم للمنتصر وقد جاءت مقالة ودرو ولسن عقب صدور قانون الجدارة فى الوظائف الحكومية عام ١٨٨٣ الذى وضع نهاية لنظام الغنائم فى الوظائف العامة المشار إليه ويعتبر الأمريكيون هذه المقالة بداية لدراسة الادارة العامة دراسة علمية ومما تجدر ملاحظته أن ولسن أصبح بعد ذلك رئيسا للولايات المتحدة الأمريكية . غير أن دراسة الادارة العلمية فى الولايات المتحدة دراسة علمية جادة اقترنت بفردريك تايلور .

فردريك تايلور وحركة الادارة العلمية[١] :

لقب فردريك تايلور بأنه أبو الادارة الحديثة وأبو الادارة العلمية ، وقد

---

(١) F.Taylor : Shop Management , Harper Brothers New York . 1919 .

حصل تايلور على هذا اللقب عن طريق دراسة ميدانية للادارة قام بها ويعتبر بغير نزاع الرائد لهذا الدراسة .

ولد فردريك تايلور عام ١٨٥٦ فى فيلادلفيا فى أسرة مثقفة وكان والداه يرغبان فى مواصلة ابنهما دراسة القانون بجامعة هارفارد ، وقد تقدم حتى صار أول فصله إلا أن ذلك أثر على بصره مما دعى الأطباء إلى النصح بعدم التحاقه بجامعة هارفارد أو أى دراسة تتطلب جهدا فى الاستذكار .

وسعى تايلور الى البحث عن عمل لايتطلب اجهادا لعينيه فعمل كصبى ميكانيكى ١٨٧٨ ثم انتقل إلى إحدى شركات الصلب عام ١٨٧٨ كعامل عادى وخلال ثمانى سنوات ترقى تايلور من عامل بسيط إلى ملاحظ ، إلى ميكانيكى ، إلى رئيس مجموعة ، إلى مقدم ، إلى مساعد مهندس ، ثم إلى كبير مهندسين .

خلال تلك الحياة الحافلة بالمثابرة والجهد والترقى أعد تايلور مجموعة من الدراسات تتعلق بالادارة العلمية ، قدمت للجمعية الامريكية للمهندسين الأمريكيين ١٩٠٩ ، وقد أهملت الجمعية هذا البحث ولم تتخذ بشأنه أى قرار ، غير أنه فى عام ١٩١٠ طرح تايلور نفسه على الرأى العام الأمريكى الذى أصبح يسمع عن الادارة العلمية حيث أطلق عليها وقتئذ « طريقة تايلور » وقد زاعت شهرة تايلور إثر ذلك وتم طبع بحثه فى كتاب بعنوان « الادارة العلمية » الذى ضمنه أفكارا فى مجال دراسة الادارة العامة .

وكان تايلور يعارض أن يصير إسمه علما على أسلوبه العلمى وأكد ذلك أمام مجلس النواب الأمريكى عام ١٩١٢ بقوله « إننى أريد أن أقرر

أنه لم يحدث فى أى وقت أن إطلعت على هذه الطريقة ، « طريقة تايلور» كما ولم يحدث إطلاقا أننى أبديت أدنى رغبة فى اطلاق مثل هذا الاسم عليها ، التى كنت دائما احتج على تسميتها بإسمى أو اسم أى شخص آخر اعتقادا أن تسميتها باسمى يؤدى إلى أضرار بليغة ، إذ يوجد هناك مديرون قديرون وآخرون يعتبرون ويعتزون بأنفسهم ويعارضون فى العمل تحت أى أسلوب ينسب إلى أى إنسان ، بينما لن توجد إدارة تعارض بحق فى العمل مثلا تحت اسم « الادارة العلمية » لذلك اعتقد أنه من الأفضل إطلاق مثل هذا الاسم عليها ، أو اطلاق أى اسم ينسب إلى المجموع وترضى عنه الادارة بأسرها » .

وينتج عن هذه المقولة من تايلور أنه كان يستهدف الصالح العام ومن أجله كان يهون من قيمته الذاتية فى سبيل أن يثبت الآراء والقواعد الإدارية التى توصل إليها . وقد طور تايلور المبادىء الادارية التى توصل إليها مستهدفا فى ذلك زيادة الانتاج فقد بدأ باعتناق مبدأ « الضغط على العمال » فى سبيل تحقيق هذا الهدف ، غير أن ذلك لاقى معارضة شديدة من العمال ففكر فى الاهتداء إلى وسيلة أخرى غير طريقة الضغط التى أدت إلى تصادم مع العمال واهتدى إلى السبب فى هذا التصادم هو أن الادارة لاتعرف على وجه التحديد الواجبات اليومية المنوطة بها فتحاول أن تحصل على أكبر قدر من الانتاج عن طريق الضغط ، أما إذا عرفت الادارة ماهو مطلوب منها فإنها تحقق ماتستهدفه عن طريق ارشاد العمال إلى الوسائل السليمة لأداء العمل ، لذلك كرس تايلور جهده فى مختلف الجهات التى عمل بها لابتكار الوسائل الفنية للادارة التى استطاع من خلالها زيادة الانتاج فضلا عن توفر العلاقات الطيبة بين العمال .

وقد دارت القواعد والمبادىء الادارية التى توصل إليها تايلور حول تحقيق أمرين :

الأول : اكتشاف أفضل الوسائل لأداء مختلف الأعمال فى الوقت المثالى لأدائها وذلك بإجراء تجارب فى هذا الموضوع .

الثانى : احترام مبدأ التخصص وتقسيم العمل بما يوضح العلاقة بين الادارة والعمال ويحدد السلطات والمسئوليات لكل عمل مع إبراز دور التخطيط فى تحقيق كفاية الانتاج .

وقد أوضح أنه كتب هذا الكتاب لثلاثة أسباب هى :

أولا : الخسائر الكبيرة التى تتحملها الادارة نتيجة عدم الكفاية فى معظم الأعمال اليومية .

ثانيا : حتى يتمكن من اقناع القارىء بأن عدم الكفاية فى أداء الوظائف يتحدد علاجه فى الادارة المنظمة وليس عن طريق البحث عن شخص غير عادى بمواهب خارقة .

ثالثا : ليثبت أن الادارة علم حقيقى يقوم كغيره من العلوم على قوانين ثابتة ومحددة ، وعلى وقواعد ومبادىء يخضع لها مختلف أنواع النشاط الإنسانى سواء أكان هذا النشاط عملا فرديا أم كان نشاطا لمنظمات كبيرة بحيث إذا روعيت هذه المبادىء فإن نتائج طيبة سوف تتحقق تتعلق بكفاية الادارة وحسن أدائها لوظائفها .

أهم الأفكار التى ضمنها فردريك تايلور فى كتابه تتحدد فيما يلى :

أولا : تحقيق الكفاية لدى الأفراد ، وقد أنتهى تايلور من خلال

دراسته العلمية للحركة والوقت وذلك عن طريق دراسة الوقت الذي يستغرقه العامل فى أداء عمله وتحليل حركات العامل أثناء العمل ، وانتهى إلى أن هذه الكفاية يمكن تحقيقها عن طريق تحليل كل عملية لازمة للادارة وتحديد الحركات اللازمة لانجازها ، والوقت اللازم لأداء كل حركة ، وعن طريق هذا التحديد يمكن تحديد مايجب أن ينتجه كل عامل يوميا ، كما يمكن فى الوقت ذاته من تفادى الحركات غير الضرورية ، كما يمكن أن يؤدى إلى توفير الوقت والجهد ويحقق الكفاية بمفهومها الاقتصادى وبلوغ أقصى إنتاجية ممكنة بأقل تكلفة مادية وبشرية وكل ذلك يمكن أن يتحقق عن طريق تحديد وقت نموذجى للعمل بما يتيح القضاء على الجهود الضائعة. كما يمكن تدريب العمال على الطريقة المثلى لهذه الحركات التي تصبح وفقا لذلك مقياسا للحكم على قدرة العامل وتحديد صلاحيته .

ثانيا : الفصل بين العمل الذهنى والعمل التنفيذى ، وتخصص الرؤساء الموظفين حيث يجعل لكل جماعة عمل « ملاحظ » وفوق هذا الملاحظ عددا من الرؤساء الوظيفيين ، ولكل رئيس منهم متخصص فى نوع من الأعمال ، وهؤلاء الرؤساء يشغلون حجرة يطلق عليها تايلور « حجرة التخطيط » وكل رئيس بحسب تخصصه يصدر أوامر إلى العامل مباشرة ، وعلى ذلك فالعامل الذى يحدد له الملاحظ عملا من الأعمال ينتمى إلى تخصصات مختلفة يمكن أن يتلقى أوامر وتعليمات من رؤساء مختلفين بحسب تنوع التخصصات التي يحتويها العمل وهو مايؤدى فى ذات الوقت إلى تعدد الرؤساء حسب تخصص كل رئيس .

للمزيد من التفصيل Frderick W,TAYLOR , The principles of Scientific Management New york 1911 .

ثالثا : على الادارة أن تحدد بطريقة علمية كل عنصر من عناصر العمل ، واختيار العمال وتدريبهم ، وتحقيق التعاون بين المديرين والعمال ، وتقسيم المسئولية بينهم تقسيما عادلا ، والتخطيط للعمل وتنظيمه والاشراف عليه ووضع القواعد الخاصة بالعمال والآلات . كما ركز تايلور على الوسائل الفنية التى يجب اتباعها من قبل الادارة فى أدائها لأعمالها المتنوعة . غير أن أفكار تايلور وإن كانت رائدة فى دراسة الادارة العامة إلا أنها كانت تتعلق بادارة « الورشة » لذلك كان يفكر فى حدود المستوى الأدنى لإدارة المشروع أو المنظمة ، ذلك أن تايلور كان مهتما بطرائق العمل فى المصنع الصغير ووسائل رفع الكفاية للعمل أكثر من اهتمامه بالمستويات الأعلى للإدارة إلى جانب أنه أهمل العنصر الإنسانى لدى العاملين .

رابعا : أنه فى ظل الادارة العلمية يمكن علاج انخفاض مستوى الكفاية لدى الأفراد ورفع معدلات الانتاج بأقل التكاليف .

خامسا : أن الادارة العلمية لها قوانين وقواعد وأصول علمية معروفة وواضحة ، يمكن تطبيقها على أوجه النشاط الإنسانى المختلفة ، وأن تطبيقها بدقة يؤدى الى انجاز الأعمال بأحسن الطرق الممكنة وبأقل التكاليف .

سادسا : أن الادارة العلمية تتطلب فصل التخطيط عن التنفيذ ، فتتولى الادارة التخطيط والاشراف فتحدد كمية العمل والزمن الذى يستغرقه ونوع الالات المستخدمة لكل عمل ، ولكل فرد ، ثم يبدأ العمال فى التنفيذ ، مما يساعد على انجاز الأعمال بأحسن الطرق الممكنة وبأقل التكاليف وهو مايؤدى الى زيادة الأنتاج الذى يعود على صاحب العمل

بأكبر فائدة كما أنه يؤدى إلى زيادة أجور العمال .

ويلاحظ أن أبحاث فردريك تايلور فى مجال التنظيم والتخطيط والتدريب فتحت آنذاك أفاقا جديدة أمام الباحثين والعلماء فى مجال الادارة .

وقد أدت الظروف الاقتصادية التى واجهتها الولايت المتحدة خلال الحربين العالميتين وماتخللهما من أزمات بالرئيس الأمريكى روزفلت إلى أحداث ثورة إدارية ضخمة ، وتدخلت الدولة خلالها فى مناح عديدة ، وميادين مختلفة لم يكن من تقاليد الادارة الامريكية اقتحامها رغم معارضة جانب كبير من المجتمع الأمريكى ، وقد نتج عن هذه السياسة الاعتراف بأهمية دور الدولة فى التدخل فى مجالات جديدة ، وقد ترتب على الحرب العالمية الثانية تطبيقات ناجحة فى مجال تدخل الدولة ، وتنظيم طرائق هذا التدخل ، وهكذا كان للأمريكيين الفضل الأكبر فى دراسة الادارة العلمية فنظموا العمل تنظيما علميا مسترشدين فى ذلك بالقواعد التي سبق الكشف عنها فى الادارة الخاصة[١] . كما أدى ذلك

---

(١) كما يوجد العديد من الرواد فى الادارة العامة راجع على سبيل المثال :

H. KOONTZ C.ODONNET : Principles of management . An Analysis of Managerial Functions . Mc . Graw . Hill Book Co . New York . 4th . edit 1968 .

R, Livingston . The Engineering of Organization and Management Mc . Graw Hill Book . Co . New York .

JOHN PFIFFNER. 8 PRE STHUS . Public Administration. 4th edition Rold press Co. New York . 1960 .

L. WHITE : Introduction to the study of public Administration . 3rd . Edition . New York Mamillan Co.1951 .

أيضا إلى تجاهل دور القانون الادارى ، إلا أنه سرعان ما اكتشفت هذه العيوب حيث ظهر الاهتمام بالجوانب الإنسانية للادارة العامة .

وقد تطور علم الادارة فى الولايات المتحدة تطورا كبيرا ، منذ منتصف القرن العشرين حيث نظمت دراسة مختلف جوانب العمل الادارى ، كما أنشأت المعاهد والهيئات المتخصصة لدراسة الجوانب المختلفة لعلم الادارة العامة ، وفى ذلك ظهرت المجلات العلمية المتخصصة فى فروع هذا العلم وذلك لنشر البحوث والدراسات الخاصة به .

كما اهتمت جامعات عديدة بالفنون المختلفة لهذا العلم وقد تركت أبحاث علماء أمريكا فى الادارة العامة أثرها الملحوظ فى كثير من بلدان العالم ولازالت تحتل مكان الصدارة فى هذا المضمار على النحو الذى أشرنا إليه .

ثانيا : تاريخ علم الادارة فى فرنسا :

ظهرت الدراسات الادارية فى فرنسا فى أواخر القرن ١٧ وخلال القرن ١٨ ولكن هذه الدراسات لم يكتب لها الذيوع إلا حينما أخذ بعض الكتاب فى دراستها وإبرازها . ففى عام ١٨١٢ ألف « شارل جان بوتن » كتابه عن مبادىء علم الادارة العامة قدم فيه الادارة كعلم حقيقى بالمعني الدقيق، كما لمع « السكندر فرانسوا فيفيان » فى هذا المجال إذ يعد كتابه «دراسات إدارية » الذى ظهر فى سنة ١٨٤٧ أول مؤلف متكامل فى علم الإدارة وكان له الأثر الأكبر على الإدارة الفرنسية .

وقد اصطبغت دراسات الإدارة العامة فى فرنسا بصبغة قانونية بحيث أخذ المظهر القانونى للادارة العامة يجب ماعداه وسادت الدراسة القانونية

للإدارة على كافة الجوانب الفنية لها .

على أن دراسة الادارة العامة يرتبط فى فرنسا بالمهندس هنرى فايول . إلا أن فايول لم يلق فى فرنسا التفهم الكامل الذى لقيه تايلور فى الولايات المتحدة .

ولد هنرى فايول HENRI FAYOL سنة ١٨٤١وحصل على شهادة عالية فى هندسة المناجم عام ١٨٦٠ حيث عين فى نفس العام فى شركة من شركات التعدين كانت فى طريقها إلي الافلاس ، وترقى فى وظائفها حيث أصبح مديرا فى هذه الشركة فى عام ١٨٨٨ وبعد أن تركها بعد خدمة تربو على ثلاثين عاما (١٩١٨) كانت هذه الشركة قد حققت أرباحا خيالية وتحظى بنجاح منقطع النظير وفى عام ١٩١٦ نشر هنرى فايول بحثا بعنوان « الادارة الصناعية والعامة[١] » انتهى فيه إلى وجودعلم للادارة يصلح لكل ادارة أيا كان موضوع النشاط الذى تمارسه المنظمة الادارية التى تقوم على هذا النشاط ، الأمر الذى جعل الادارة وظيفة قائمة بذاتها تستقل عن سائر الوظائف التى يضطلع بها المشروع .

ولبيان ذلك يقرر فايول أن نشاط أى مشروع يقوم على عناصر ستة :

١- الوظيفة الفنية وهى الأعمال الانتاجية المباشرة للمشروع .

٢- الوظيفة التجارية وتتمثل فى الشراء والبيع .

٣- الوظيفة المالية وتتمثل فى الحصول على موارد مالية واستغلالها

---

(١) HENRI FAYOL , Administration industrelle et génrale, paris Dunod 1916 .

بأقل طاقة ، كما تتمثل أيضا فى تكاليف المشروع .

٤- وظيفة الأمن وتتمثل فى حماية الممتلكات والأشخاص .

٥- وظيفة المحاسبة وتتمثل فى الحسابات والميزانية والاحصائيات .

٦- الوظيفة الإدارية .

وفيما يتعلق بالوظيفة الأخيرة وهى الوظيفة الادارية فقد أعطاها فايول اهتماما خاصا نظرا لخطورتها فى كيفية تحقيق المنظمة لأهدافها وقد انتهى إلى أنها تنقسم إلى خمسة عناصر :

١-التخطـــــيط.

٢-التنظـــــيم.

٣-القيـــــادة.

٤-التنســـــيق.

٥-الرقابـــــة.

وعلى ذلك فإننا نجد أن فايول انفرد عن كل سابقيه ومنهم تايلور عندما اعتبر الادارة عملا قائما بذاته وعنصرا مستقلا من عناصر النشاط .

وبجانب ذلك نجد أن فايول كان عالميا فى تفكيره وفى منطقه وفى نظرته للادارة إذ انتهى إلى أنها علم يخضع لقواعد واحدة أيا كان نوع نشاط المنظمة وهو مايؤدى إلى القول بأن فايول يأخذ بعمومية الادارة .

كما لم يكتف بحصر عناصر النشاط التى يمارسها المشروع وإنما وضع مجموعة من المبادىء يجب اتباعها فى كل إدارة ناجحة وهى :

أولا : ارتباط السلطة بالمسئولية :

وهو مايعنى وجوب تناسب السلطة مع المسئولية فمن غير المعقول أن يجاوز حجم السلطة المسئولية ، فالفرد كما ينتهى فايول بقدر سعيه للحصول على مزيد من السلطة بقدر خشيته من تحمل المسئولية . كما يرى « فايول » أنه يجب التمييز بين عدة أنواع من السلطة ، فهناك السلطة الرسمية التى يستمدها المدير من وظيفته ، والسلطة الشخصية التى يستمدها من الذكاء والخبرة والخدمات السابقة ويرى أنه لابد من توفر هذين النوعين من السلطة بقدر من متوازن .

ثانيا : وحدة الأمر :

فالعامل يجب أن يتلقى الأوامر من رئيس واحد يتلقى منه الأمر والتوجيه وعلى ذلك فان فايول لايوافق تايلور حيث انتهى الأخير إلى تعدد الرؤساء . ذلك أن وجود أكثر من رئيس يتلقى منه المرؤوس الأوامر من شأنه أن يؤدى الى التضارب .

ثالثا : وحدة القيادة :

وهذا يعنى أنه إذا كان من المناسب أن يتلقى كل عامل التعليمات من رئيس واحد فان من المحتم أيضا أن المنظمة ككل يجب أن تخضع لقيادة عليا واحدة وبمعنى أدق يجب أن يكون لكل مجموعة من الأنشطة المتجانسة نفس الهدف وأن تخضع لرئيس واحد كما يجب أن يخضع لخطة واحدة .

رابعا : الاتصالات الأفقية :

ويفضل فايول الاتصال الأفقى لاستصدار القرار على الاتصال الرأسى

الذى يتحقق بالصعود إلى أعلى لاستصدار القرار حيث يوجد الرئيس ، ويكفى اخطار الرئيس بنتيجة الاتصال الأفقى ، وذلك لأن هذا النوع من الاتصالات يوفر الوقت ويساعد فى الحصول على القرارات المناسبة على خلاف الصعود إلى أعلى لاستصدار القرار من الرئيس الأعلى وذلك لأن هذا الرئيس قد يكون بعيدا أو غريبا عن موقع العمل مما يؤدى إلى ضياع الوقت أو يحول دون الحصول على القرار المناسب .

خامسا : تقسيم العمل وفق قاعدة التخصص :

وذلك لأن التخصص هو الذى يتوافق مع طبيعة الأشياء ويؤدى إلى اكتساب المهارة والثقة والدقة كما أن كل نوع من أنواع العمل يحتاج إلى تدريب معين يمكن أن يؤثر فى النهاية فى الانتاج ، كما أن تقسيم العمل يؤدى إلى عدم التداخل بين الأعمال .

سادسا : التأديب :

ويستهدف فايول من قاعدة التأديب كفالة الطاعة والمثابرة والحيوية واحترام الآخرين ، وعلى المدير أن يعمل خبرته ومهارته ولياقته فى اختيار نوع الجزاء ، واضعا فى اعتباره شخصية العامل المخطئ والظروف التى ارتكب فيها الخطأ . وقاعدة التأديب فى رأى فايول تؤدى إلى كفاية الرؤساء فى كافة المستويات ، كما تؤدى إلى وجود اتفاقات عادلة بين المنظمة والعمال وبين المنظمة والاتحادات العمالية ، كما يمكن أن تؤدى إلى تطبيق الجزاءات بحكمة وعدالة .

سابعا : خضوع المصلحة الفردية إلى المصلحة العامة :

يرى فايول ضرورة خضوع المصلحة الفردية للمصلحة العامة فالأهداف

العامة للمنظمة لها أولوية على أهداف أى فرد أو مجموعة من العاملين .

وهذا يحكمه الحزم من جانب الرؤساء وأن يكونوا المثل الصالح للعمال، كما يجب أن يتحقق الاشراف الدائم والمستمر عليهم لتحقيق هذا الهدف .

ثامنا : عدالة الأجر :

ولتحقيق هذه القاعدة يجب أن يلاحظ فى الأجور عدة أمور منها :

تكاليف المعيشة ، الظروف الاقتصادية السائدة ، الامكانيات الاقتصادية للمنظمة ، سوق العمل ، القيمة الفنية للعامل .

تاسعا : المركزية واللامركزية :

فالمركزية يجب أن تتحقق فى المشروعات البسيطة على خلاف المشروعات الكبيرة فمن المستحسن تفويض السلطة على ضوء الصفات التي يتحلى بها المدير من الثقة فى النفس وعمق الشعور بالمسئولية لدى المرؤوسين وحالة العمل ، فدرجة اللامركزية تختلف من منظمة إلى أخرى ، حسب الظروف التى يقتضيها العمل فى كل منها .

عاشرا : النظام :

أي يجب أن يكون هناك مكان لكل شيء وأن يكون كل شيء فى مكانه ، وكذلك مكان لكل فرد ، وكل فرد فى مكانه المناسب . وهذا يؤدى إلى التنسيق بين الأشخاص والأشياء وبعضها ، ويعد ذلك أساسا للتنظيم فى ترتيب الأشياء والأفراد .

حادى عشر : ثبات القوة العاملة :

إستقرار العاملين فى وظائفهم يؤدى الى صقل مواهبهم وزيادة كفاءتهم وذلك لحاجة كل منهم لوقت لإنجاز عمله وفهمه واتقانه .

والثبات ينصرف على كل من يشغل درجة فى المنظمة يستوى فى ذلك المديرون أوالعمال وذلك لأن كل واحد منهم فى حاجة إلى وقت لانجاز عمله وفهمه . أما عدم ثبات القوة العاملة وتحركها من وقت لآخر فى فترة وجيزة فان ذلك يعوقها ويحول دون الاستفادة من الخبرة التى اكتسبتها .

وليس معنى ذلك أن يكون الثبات مطلقا فهناك ظروف تقتضى الحركة ونقل موظف من مكان لآخر كالوفاة وعدم الكفاية ، بل وحالة الكفاية ذاتها قد تقتضى ذلك .

ثانى عشر : تشجيع المبادأة :

بمعنى أن يشجع الرؤساء روح المبادأة عند مرؤسيهم فى حدود الاحترام اللازم للسلطة وفى حدود النظام . وعلى ذلك يجب على المديرين أن يفسحوا المجال لمرؤسيهم لكي يبذلوا أقصى جهد فى ابراز أفكارهم الجديدة ومواهبهم بهدف خدمة المنشأة .

ثالث عشر : روح الجماعة :

فعلى المدير أو الرئيس أن ينمى فى العاملين روح الجماعة متجنبا سياسة « فرق تسد » بين مرؤسيه .

رابع عشر : وحدة الهدف :

يتحتم أن يكون للمنظمة الادارية هدف واحد تسعى الى تحقيقه وضبط

نشاطها . ويرتبط به ضرورة اعلاء هدف المنظمة وتفضيله على غيره من الأهداف :

هذه المبادىء ليست جامدة وإنما يجب أن تطبق حسب الظروف والأحوال ويرى فايول أن المدير عليه أن يحيط بالجوانب الفنية المختلفة للعمل الذى يديره كما يجب أن تتوافر له فى نفس الوقت المعلومات الكافية عن كيفية الادارة ، وإذا كان المدير فى حاجة إلى هذين النوعين من المعرفة الادارية فإنه يلاحظ أنه كلما صعدنا السلم الادارى داخل المنظمة فإننا نجد حاجة المدير إلى المعلومات الفنية تقل فى حين أنه يكون فى حاجة ماسة إلى المعلومات الإدارية الكافية .

ويمكن تلخيص أهمية آراء فايول فى الفكر الإدارى فى نطاق الادارة العامة فى موضوعين رئيسين :

١- التحليل الدقيق لعناصر النشاط الإدارى .

٢- الإيمان القوى بوجود مبادئ للإدارة تتميز بعموميتها مضافا إلى ذلك الإيمان القوى بوجوب تدريسها .

ويمكن من استعراض أفكار كل من تايلور وفايول أن نخرج بحقيقة أساسية وهى أن تايلور اهتم بأساليب الإدارة على مستوى التنفيذ ، أما فايول فقد اهتم بالاطار العام لموضوع الادارة دون الدخول فى التفاصيل ، وإن كانت أفكار تايلور وفايول تعتبر تكملة لبعضهما باعتبارهما يركزان على « الكفاية » فى المشروعات . إلا أن أفكار « فايول » اتسمت بالشمول والقابلية للتطبيق فى المجالات المختلفة - سياسية - اقتصادية - اجتماعية - ولم تقتصر على ادارة « الورشة » مثل أفكار تايلور بل

شملت النشاط الحكومى والنشاط الخاص ، ومن ثم يمكن الاستفادة من أفكار « فايول » بدرجة كبيرة فى خلق نظرية عامة للعملية الادارية . وذلك لأن أفكار تايلور كانت تجسيدا لما تنبه إليه من أن معالجة مشاكل العاملين وأسلوب الادارة فى جميع مستوياتها لابد وأن يتم بطريقة علمية وأن ذلك يعد مفتاح الطريق الى نجاح المشروع أو المنظمة الادارية .

ثالثا : تاريخ دراسة الادارة العامة فى مصر :

كانت الادارة فى مصر الفرعونية على جانب كبير من التقدم والازدهار كما تدل علي ذلك الآثار والنقوش التى خلفها ملوك مصر القدماء ، وقد سبق أن أشرنا إلى ذلك فى مطلع حديثنا عن تاريخ علم الادارة ، كما عرفت مصر في ظل الخلافة الاسلامية نظاما اداريا علي وجه كبير من الكفاية والكفاءة ، وحينما دبت عقارب الفوضى فى الدولة الإسلامية واستشرى الفساد فى كل أوصالها ومنها الإدارة العامة ، ليس ذلك فى الادارة المركزية فى عاصمة الخلافة فحسب وإنما تعدى ذلك إلى كل من الولايات الإسلامية ومنها مصر ، حتي استولى عليها الأتراك ، وعرفت مصر فى ظل الخلافة التركية نظاما إداريا فى غاية الفساد والفوضى والاضطراب يقوم هذا النظام علي استغلال الموارد المالية فى مصر لحساب الولاة والملتزمين وسادتهم من الحكام فى تركيا وظل الأمر كذلك حتى عهد محمد على الذى استطاع أن يخلص البلاد من التبعية المطلقة لتركيا ، واستطاع محمد على أن يقيم نظاما إداريا قويا . على أن السياسة التى اتبعها خلفه وما شابها من فساد واستبداد ، وتنكب هؤلاء الطريق الصحيح فأغرقوا البلاد فى الديون وهو ماأدى فى النهاية إلى تدخل الدول الأجنبية وإعطاء الأجانب امتيازات عديدة لايتمتع بها المواطنون من أهل هذه البلاد

، أدى ذلك كله إلى تدهور البنيان الادارى وتخلف الادارة المصرية وسريان الخلل والفساد فى كافة عناصر العملية الادارية والتى لازلنا نعيش فى ظل بعض آثار هذا الفساد حتى اليوم نتيجة ماورثته الادارة العامة فى مصر من مظاهر الخلل المتوارثة جيلا بعد جيل .

ورغم أن النظام الجمهورى قضى على كثير من هذه المساوىء ، إلا أن الادارة العامة فى مصر لازالت متخلفة عن مثيلاتها فى كثير من الدول ، كما أن دراسات الادارة العامة قليلة ولم تظهر إلا فى السنوات القليلة الماضية ، كما لاتوجد فى مصر معاهد ادارية متخصصة فى اعداد القادة الاداريين كما هو الحال فى كثير من الدول المتقدمة أو تشق طريقها إلى التقدم ، ذلك أن معهد التنمية الادارية فى مصر يقتصر على تدريب بعض المديرين لفترات غير كافية لإعداد رجل الادارة الكفء ولازالت دراسات الادارة العامة فى مصر متواضعة إلى حد كبير ، وفى السنوات الأخيرة بدأ الاهتمام بدراسة الادارة العامة ، واستخدام الاساليب العلمية لتحقيق التنمية وزيادة فاعلية الجهاز الادارى فى الدولة ، وفيما يلى إشارة موجزة لتطور دراسة الادارة العامة فى مصر .

مرحلة الأهتمام بدراسة الادارة العامة فى مصر :

ظلت دراسة الادارة فى مصر وحتى عهد قريب تقتصر على مايدرسه طالب الحقوق فى الجزء المخصص لدراسة التنظيم الادارى كموضوع من الموضوعات الرئيسية للقانون الادارى ، كان هذا فى الوقت الذى كانت فيه دراسة مادة إدارة الأعمال فى المشروعات الخاصة تدرس فى كليات التجارة والمعاهد التجارية منذ عام ١٩٣٦ .

وقد عنى القائمون بتدريس المادة الأخيرة بهذه المادة وكرسوا جهودهم

لها على نحو لم نلمسه حتى الأن فى دراسة العناصر المختلفة التي تشملها العملية الادارية فى نطاق دراسة الادارة العامة .

وفى سنة ١٩٥٩ بدأ إدخال مادة الادارة العامة ضمن مقررات كليات الحقوق فمن ناحية أعتبرت من ضمن المواد التى يدرسها الطالب فى دبلوم العلوم الادارية بقسم الدكتوراه ، ومن ناحية أخرى ، جعلت مادة اختيارية فى قسم الليسانس ثم صارت بعد ذلك بفترة وجيزة مادة إجبارية ضمن مواد قسم القانون العام .

ويرجع هذا التخلف الكبير فى دراسة مادة الادارة العامة إلى سيطرة الثقافة القانونية الادارية فى مصر ، وتغلبها علي مجالات البحث ، ولم يبدأ اهتمام رجال القانون بدراستها إلا بعد أن قطع علماء إدارة الأعمال شوطا كبيرا فى تأصيل موضوعات هذه المادة ، حيث قاموا بتأصيلها وبيان موضوعاتها ، وقدموا لنا دراسات قيمة جديرة بالاهتمام لفتت انظار رجال القانون الادارى إلى أهمية هذا المجال الجديد ، كما لفتت انتباههم إلى أن زيادة كفاية رجل الادارة لايقل خطورة إن لم يزد فى أهميته على دراسة النصوص وحدها ، أو أحكام القضاء . وهو مايحتم أن يقف رجل الادارة إلى جانب نصوص القانون وأحكام القضاء على فنون الادارة المختلفة .

لذلك يذهب رأى فى الفقه إلى القول بأن توكيد مبدأ مشروعية وضرورة خضوع السلطة الادارية للقانون لايكفى مطلقا لتحقيق الشرعية فى الأنشطة المختلفة التى تقوم بها الأجهزة الادارية ، كما لايكفى لضمان فاعليتها أو حسن سيرها أو تحقيق العدالة بين المواطنين فى تقديم الخدمات. وانما الى جانب ذلك كله يلزم وجود الادارى الملم بفنون العملية الادارية وجوانبها المختلفة ، فليس أسهل على رجل الادارة المحيط

بالجوانب الادارية المتمرس بها أن يرتكب المخالفة باسم القانون وتحت حمايته ، إلى جانب أنه يستطيع الوقوف على المنافذ والثغرات التى تكسب تصرفه غير المشروع قناعا زائفا من المشروعية وذلك بتغطيته بنصوص قانونية ، وهو ماشهدناه قبل ثورة التصحيح التى قام بها الرئيس الراحل محمد أنور السادات حيث ارتكبت كثير من المخالفات الخطيرة في الادارات المصرية المختلفة باسم القانون وتحت حمايته وانما لابد أن يواكب ذلك كله الوقوف على فنون الادارة المختلفة لذلك فقد وضح للأذهان أن حسن الادارة وانتظامها لايتوقف فحسب على وجود رجل الادارة الملم بالقانون وإنما يتطلب فى المقام الأول إلى جانب ذلك الادارى الكفء الملم بفنون الادارة ومعارفها وطرق حسن أدائها وفاعليتها .

فليس غريبا إذن ان نلمس اهتمام المشرع فى الآونة الأخيرة بعلم الادارة العامة إلى جانب إنشاء العديد من المعاهد المتخصصة التى تهتم جميعا بتكوين الرجل الادارى الكفء الملم بالعناصر المختلفة التى تحتويها العملية الادارية .

وفيما يلى نتعرض فى عجالة سريعة للجهود التي بذلت فى هذا الشأن:

١- معهد الادارة العامة :

أنشأ هذا المعهد بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ وأعيد تنظيمه بالقرار الجمهورى رقم ٢١٣٠ لسنة ١٩٦٣ واعتبر هيئة عامة مستقلة وقد عد انشاء هذا المعهد علامة على الاهتمام بدراسة الادارة العامة والاهتمام بها وقد أدى ذلك الى ظهور علماء وخبراء وأساتذة متخصصين فى مجال الادارة العامة .

وقد عهد بهذا المعهد اعداد الموظفين بأسلوب علمى وتأهيلهم من الناحية العملية وذلك بغرض رفع الكفاية الادارية لديهم . وقد ظل هذا المعهد قائما حتى عام ١٩٧١ حيث أدمج فى المعهد القومى للتنمية الادارية .

٢- معهد التخطيط القومى :

أنشأ عام ١٩٦٠ وذلك لكى يتكفل بكل مايتعلق بالدراسات الخاصة بالتخطيط.

وكان إنشائه علامة بارزة فى إبراز أهمية التخطيط ليس فقط على مستوى دراسة الادارة العامة وانما لمواكبة الاهتمام الدستورى والتشريعى بالتخطيط فى مصر حيث بدأ المشرع الدستورى والعادى فى مصر بالاهتمام بالتخطيط باعتباره الوسيلة الوحيدة لتحقيق الكفاية الانتاجية وتحقيق التنمية فى كل المجالات .

ورسالة هذا المعهد تدور حول كل مايتعلق بالخطة القومية من دراسات علمية وفنية ودور كل منظمة فى تحقيق أهداف الخطة والأساليب العلمية التى تكفل نجاح الخطة وكذلك ابداء الرأى فى مشروعات القوانين والقرارات الخاصة بالتخطيط القومى .

٣- المعهد القومى للادارة العليا :

وقد أنشئ هذا المعهد بالقرار الجمهورى ١١٢٨ لسنة ١٩٦١ حيث اعتبر هيئة عامة تخضع لقانون الهيئات العامة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ ونيط بهذا المعهد الأمور الآتية :

أ- تأهيل المديرين فى مختلف قطاعات النشاط الحكومى لرفع

كفايتهم الانتاجية عن طريق الدراسات والبرامج العلمية والعملية .

ب- اعداد الدراسات والبحوث المقارنة وارسال البعثات وإعداد المؤتمرات والاشتراك فى المؤتمرات الدولية .

جـ- اقتراح الحلول للمشاكل الادارية من طريق اعداد الاستشارات الفنية .

٤- معهد الادارة المحلية :

أنشىء هذا المعهد عام ١٩٦٧ بغرض الإعداد العلمى والعملى للموظفين وعمال الادارة المحلية وكذلك اعضاء المجالس المحلية لزيادة قدراتهم ورفع مستواهم الادارى . ولكى يحقق المعهد هذه الرسالة عهد اليه القيام بالابحاث والبرامج لتحضير الدراسات العلمية التي تقدم للعاملين فى أجهزة الادارة المحلية .

٥- المعهد القومى للتنمية الادارية :

أنشىء هذا المعهد بالقرار الجمهورى رقم ٢٢٨١ لسنة ١٩٧١ ويمثل إنشائه دمجا عضويا لكل من معهد الادارة العامة والمعهد القومى للادارة العليا ومعهد الادارة المحلية . وبذلك لم يبق عند انشاء هذا المعهد سوى هذا المعهد ومعهد التخطيط القومى .

وقد اعتبر المعهد من الهيئات العامة ،مقره القاهرة وله أن ينشىء فروعا أخرى بالمحافظات وتكفل بالقيام بمختلف أوجه النشاط العلمى والمهنى من بحوث واستشارات وتدريب ونشر وتوثيق بهدف النهوض بالتنمية الادارية في جميع المجالات والقطاعات وعلى جميع المستويات ، وللمعهد فى سبيل تحقيق هذه المهمة تبادل الخدمات والمعونات الفنية في

مجال تخصصه مع الدول والمنظمات والمعاهد المعترف بها والمرخص بالتعامل معها .

ويخضع هذا المعهد لقانون الجامعات ٤٩ لسنة ١٩٧١ ويعاونه جهاز فنى يضم مجموعة الخبراء العاملين فى المعهد بالأقسام المختلفة وكذلك لجنة استشارية تشكل بقرار من مجلس الادارة بالمعهد .

ونظرا لأهمية الادارة العامة فى مصر فقد أنشأ حديثا أكاديمية السادات للعلوم الادارية وكلية الادارة لتحل محل المعهد القومى للتنمية الادارية وإلى جانب ذلك يوجد معهد التخطيط القومى ، كما أن الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يساهم بجهد كبير فى نطاق تقييم وتوصيف الوظائف .

ورغم تعدد المعاهد الادارية التى تهتم ببحوث الادارة العامة فى مصر فإن آثارها فى رفع كفاية الأجهزة الادارية لازال متواضعا إلى درجة كبيرة ولازالت الادارة فى مصر دون غيرها فى كثير من البلاد المتقدمة .

ولايفوتنا أن ننوه إلى الدور الذى تقوم به الجامعات المصرية فى نفس الميدان حيث تولى الجامعات اهتماما كبيرا بدراسة مادة الإدارة العامة فى كليات الحقوق و الشريعة والقانون ، والتجارة ، وكلية الاقتصاد والعلوم السياسية . بما يبشر بالنهوض بجوانب العملية الادارية والتى تتوقف عليها عملية التنمية فى كل المجالات فى مصر .

الفصل الثالث

أهمية دراسة مادة الإدارة العامة

إن دراسة الادارة بصفة عامة - أى سواء أكانت عامة أو خاصة - من الأهمية بمكان ، وترجع أهميتها إلى جملة من الأسباب بعضها يتعلق بأهمية الادارة بصفة عامة ، والبعض الآخر يتعلق بأهمية دراسة الادارة العامة على وجه الخصوص ، كما أن من بين هذه الأسباب مايتعلق بجمهورية مصر العربية نتيجة لظهور البيروقراطية فى التنظيم الادارى المصرى وماصاحب ذلك من العيوب التى شابت مراحل العملية الادارية وهو مانتعرض له بالتفصيل وسنرجىء الحديث عن البيروقراطية ومظاهرها فى الادارة المصرية حيث نتناول هذا الموضوع عند حديثنا عن التنظيم الادارى .

أولا أهمية الادارة بصفة عامة :

تبدو أهمية الادارة بصفة عامة من جملة نواح أهمها :

١- إن الادارة ضرورية لكل جهد جماعى ، وذلك لكون هذا الجهد يتطلب تنظيم وتوجيه ورقابة مجهودات الآخرين فى تحقيق الأهداف المبتغاة من وراء هذا الجهد ، فوجود المواد والأشياء إلى جانب عدد من الموظفين لايكفى لوجود إدارة ناجحة ، إذ يتحتم وجود أشخاص تتوفر فيهم القدرة على تحديد الأهداف المراد تحقيقها من وراء استخدام المواد والوسائل ، فالادارة ملازمة لكل جهد جماعى أيا كانت طبيعته سواء فى المشروعات الخاصة أو المشروعات العامة ، ويطلق على الادارة الحكومية بأنها «عامة» نظرا لأن الجهد الجماعى يكرس لتحقيق منفعة عامة ، أما إذا لم

يكن هناك جهد جماعى فلن نكون بصدد ادارة فإذا كان النشاط يقوم به شخص بمفرده دون أن تكون هناك جهودا جماعية تشاركه في أداء هذا العمل فإن هذا الشخص لايعتبر إداريا كما لانكون ترتيبا على ذلك بصدد « إدارة » أو عملية من عملياتها .

٢- القدرة الادارية قدرة خاصة تختلف عن غيرها من القدرات الفنية الأخرى ، ويرجع ذلك لكون النشاط الادارى يختلف اختلافا أساسيا عن غيره من الأنشطة الأخرى ، وإن كان النشاط الادارى لازما ومحتما لكافة الأنشطة ، فكل من يتولى وظيفة إدارية يجب أن تتوفر فيه قدرات ومكنات ادارية تكفل نجاح الادارة التى يقوم عليها ، وذلك لأن المدير أو القائد الادارى لايتولى انجاز العمل بنفسه وإنما تتحدد مهمته الأساسية باتخاذ القرارات التى تستهدف اتمام العمل ، سواء كانت هذه القرارات تتعلق بتحديد الأهداف أو رسم السياسة العامة التى تتبعها الادارة ، أو كانت متعلقة بتحديد من يقوم بكل عنصر من عناصر العمل المختلفة أو كانت متعلقة بالاشراف على المرؤوسين ، أو كانت تتعلق بالنتائج التى أمكن التوصل اليها وذلك للوقوف على كون هذه النتائج مطابقة أو غير مطابقة للأهداف المرسومة ، من هنا فإن دراسة الادارة تؤدى بنا إلى الوقوف على القدرات الخاصة التى يجب أن تتوفر فى رجل الادارة العامة على وجه الخصوص .

ثانيا : أهمية مادة الادارة العامة :

فيما سبق بينا أهمية الادارة بصفة عامة ، أما فيما يتعلق بدراسة الادارة العامة فإن أهميتها تبدو من عدة نواح :

١- فهى لازمة للكشف عن القواعد السليمة التى يجب اتباعها فى

كل ادارة ناجحة .

٢- كما أنها عماد المدنية الحديثة وضرورية لتحقيق التقدم والقضاء على مظاهر التخلف .

٣- إلى جانب أنها لازمة لمواجهة تعقد الوظائف الادارية وتشابكها فى العصر الحديث .

٤- وفى النهاية فإن تزايد وظائف الدولة واتساعها لاختلاف الدور الذى تقوم به الدولة الحديثة عن الدور الذى كانت تقوم به الدولة فى الماضى وهو ماقد أدى إلى تزايد الاهتمام بدراسة الادارة العامة ، وعلى ذلك يمكن أن نبين أهمية دراسة مادة الادارة العامة فى الأسباب الآتية :

أ- دراسة الادارة العامة لازمة للكشف عن القواعد التى تحكم العمليات الادارية .

ب- تعتبر الادارة عماد المدنية الحديثة فهى لازمة لتحقيق التقدم والقضاء على أسباب التخلف لاسيما فى الدول النامية ومن ثم يجب أن تدرس وفقا للقواعد العلمية .

جـ- الادارة ضرورية ولازمة لمواجهة تعقد الوظائف الادارية وتشابكها.

د- الادارة لازمة نظرا لتزايد وظائف الدولة واتساع تدخلها فى مجالات عديدة ومختلفة كما أنها ترتاد مجالات جديدة تتسع يوما بعد يوم.

وفيما يلى نبين أهمية دراسة الادارة العامة بالتفصيل :

١- الادارة العامة لازمة للكشف عن القواعد التى تحكم الظواهر الادارية :

سبق أن تعرضنا للهدف من دراسة الادارة العامة وقلنا أن الهدف من دراستها هو استنباط المبادىء والأساليب التى بمقتضاها تستطيع المنظمة الادارية تأدية وظائفها على أفضل وجه ، فى نطاق الأهداف والغايات التى تسعى الدولة إلى تحقيقها ، كما تمكن هذه الدراسة من الناحية المقابلة الكشف عن العيوب التى يمكن أن تصيب الجهاز الادارى فتعوق تحقيق تلك الأهداف ، وباختصار فإن دراسة الادارة تؤدى إلى الكشف عما يجب العزوف عنه من القواعد ومايجب أن يتبع منها لحسن الادارة وتقدمها فيعمل بها ويعزف عن الأخرى .

٢- الادارة العامة عماد المدنية الحديثة وهى حتمية للقضاء على أسباب التخلف :

يطلق على العصر الحالى بأنه عصر الثورة الادارية وذلك لأن اتباع القواعد العلمية فى الادارة العامة أصبح المميز الأساسى للدولة الحديثة ، فلم يعد كافيا أن تقتصر الدولة على رسم السياسة العامة بدقة ، بل يتحتم قبل كل هذا أن يقوم بتنفيذ هذه السياسة جهاز إدارى سليم كفء يستخدم الأساليب العلمية التى تكفل إنجاز هذه السياسة على نحو مؤثر وفعال وفى أقصر وقت وبأقل تكلفة ، ومن ثم فقد بات واضحا أن التقدم الاقتصادى وتحقيق الرخاء العام الذى تنشده الدول المعاصرة يحتاج فى المقام الأول إلى إدارة علمية سليمة ، بحيث أصبحت الثورة الادارية لازمة وحتمية كالثورة الصناعية تماما وتعتبر من أهم مميزات المدنية الحديثة ،

وذلك لأن المشاهد بالنسبة للدول المتخلفة أن هذا التخلف لايرجع إلى نقص الإمكانيات أو المواد أوالأيدى العاملة ، وإنما راجع أساسا إلى نقص فى الكفايات الادارية ، فالاداريون الأكفاء يستطيعون تعويض النقص فى هذه العناصر ، وعلى ذلك استقرت معادلة لايختلف عليها أحد مؤداها أن ادارة حسنة إلى جانب إمكانيات متواضعة ، يمكن أن تحقق نتائج وأهداف أفضل من تلك التى تؤديها إدارة سيئة توفر لها الكثير من الإمكانيات والوسائل. والمثل الواضح لذلك اليابان والبرازيل فاليابان لم يتوفر لها من المواد الخام إلا القليل ولكن عن طريق استخدام الوسائل العلمية فى الادارة استطاعت أن تحتل المراكز الأولى بين الدول المتقدمة وأصبحت عملاقا إقتصاديا ينافس الولايات المتحدة والدول الصناعية الكبري وحققت فائضا تجاريا فى عام ١٩٩٣ يتجاوز مائتى مليار دولار فى حين أن الولايات المتحدة الأمريكية يحقق ميزانها التجاري عجزا سنويا بحيث تعتبر الآن أكبر دولة مدينة فى العالم ، وعلى خلاف ذلك البرازيل فقد توفر لها من الإمكانيات المادية من خامات ووسائل ، كما توفر لها من الإمكانيات البشرية مايقارب مما توفر للولايات المتحدة ويفوق إلى حد كبير ماتوفر لليابان ومع ذلك فإن البرازيل تعتبر من الدول المتخلفة ، وذلك يرجع إلى سوء استخدام الإمكانيات المادية والبشرية ، ويرجع ذلك فى المقام الأول إلى الأمراض الخطيرة التى أصابت الجهاز الادارى هناك .

ومن هنا تبدو أهمية اتباع القواعد الادارية السليمة للدول النامية ومنها جمهورية مصر العربية والدول العربية بصفة عامة والكثير من البلاد الأسيوية والأفريقية ، إذ أن حسن استخدام الموارد وتشغيلها يؤدى بهذه البلاد إلى الخروج من مراحل التخلف ، فكم من مجهودات تضيع ، وأموال

تبعثر بسبب مايشوب الادارة من عيوب من ناحية ، وبسبب عدم الوقوف علي أصولها العلمية السليمة من ناحية أخرى .

ولقد بات مسلما به الآن أن الادارة العلمية الحديثة للدول النامية هى المخرج الوحيد لها من هذا التخلف ، لأن الادارة العلمية تعتبر بحق عماد المدينة الحديثة وذلك بعد النمو الهائل الذى طرأ على وظائف الدولة وتغير دورها وتدخل الدولة فى الأنشطة المختلفة .

فأجهزة الادارة التى تقوم على تنفيذ سياستها العامة وأهدافها السياسية والاجتماعية والاقتصادية إذا لم تكن قادرة على أداء وظائفها بفاعلية وتأثير صارت عبئا لا مبرر لوجوده ، بل وأصبح ضرر وجود هذه الأجهزة أكثر من نفعها . كما أن الادارة الناجحة التى تقوم علي أسس علمية تكون قادرة على سد النقص أو القصور فى التشريع وعلى العكس من ذلك فإن الادارة السيئة والفاسدة فى مقدروها هدم الجهاز الادارى فى الدولة بل وتقويض الدولة ذاتها وفشلها فى تحقيق أهدافها والمثل الحى لذلك فى القديم الامبراطورية الرومانية فإن الذى أدى إلى تقويضها وانهيارها مالحق الجهاز الادارى فيها من عيوب ، وفى الحديث الامبراطورية العثمانية فقد صارت نهبا لكل طامع إزاء الفساد الذى لحق فى كافة أوصال الأجهزة الادارية فى الدولة حتى سماها اعداؤها بالرجل المريض إظهارا لما شاب النظم الادرية التى تقوم عليها من فساد وضعف ، الأمر الذى أدى إلى عدم كفاية هذه الأجهزة فى إدارة الامبراطورية العثمانية المترامية الأطراف ، كما أن هناك دولا في عالمنا المعاصر تتردى فى عالم التخلف بسبب الادارة السيئة .

كما تزداد الخطورة إذا تخلفت الادارة وعاشت فى عزلة بعيدة عن

الأفكار السياسية والمبادئ التى تعتنقها القيادة السياسية ، فتخلف الادارة عن متابعة هذه الأفكار وتلك المبادئ يؤدى إلى تخريبها وتشويه صورتها لدى المواطنين ، ويرجع ذلك لأن القيادة العليا لاتتصل بالمواطنين مباشرة وإنما يتم ذلك عن طريق الادارة التى يتصل بها المواطن اتصالا مباشرا طيلة يومه ، بل طيلة عمره من مولده أو قبل ذلك حتى وفاته ، وذلك يحتم العمل على ضرورة كفالة ادارة عامة سليمة مؤسسة على مبادىء وقواعد علمية وليس مبنيا علي التجربة المؤسسة على الخطأ والصواب والتخبط الأعمى غير الواعى ، كما يحتم ذلك ضرورة وجود إداريين يعتمدون فى أدائهم لوظائفهم على العلم والمعرفة وليس علي التخبط الأعمى غير المدروس أو إتباع الهوى .

فالثورة الادارية تقتضى أول ماتقتضى تغبيرا حاسما وسريعا فى التنظيم الادارى من حيث ماينشأ بداخله من علاقات سواء فى مرحلة التخطيط أو فى مرحلة التنفيذ ، كما تقتضى الثورة الادارية ملاءمة الأجهزة الادارية وقدرتها على تحقيق أهداف المجتمع والعلاقات الكثيرة والمزدحمة التي تتولد عن ظاهرة التدخل ، كما تحتم ضبط علاقات الجهاز الادارى بجمهور الأفراد المتعاملين معه سواء من داخل هذا الجهاز - العاملين فيه - أو من خارجه - أى المتعاملين معه - .

٣- الادارة العامة لازمة لمواجهة تعقد الوظيفة الادارية :

الملاحظ فى الأعوام الأخيرة ازدياد الوزارات وتشعب فروع كل منها ، كما أنها فى أزدياد مستمر ، إلى جانب ظهور المؤسسات والهيئات العامة وتزايدها هى الأخرى بشكل واضح ، وإلى جانب هذا الازدياد المستمر فى حجم الهياكل الادارية نجد تزايدا ضخما ورهيبا فى حجم الموظفين ومن ثم

بدى واضحا ضرورة تنظيم العمل وترتيبه داخل الهياكل الادارية للدولة وإداراتها المختلفة وتنظيم العلاقات فيما بينها ، كما تقتضى أيضا تنظيم العلاقات داخل كل هيكل من الهياكل التى تقوم عليها الادارة .

فتزايد حجم الهيئات الادارية أدى إلى تعقد الوظيفة الادارية واغراقها فى التخصص ، كما أدى إلى صبغ هذه الوظائف بصبغة فنية واضحة ، وهو مايحتم ضرورة السعى وبذل الجهد للدراسة والبحث للوصول إلى قواعد تواجه هذا التضخم فى عدد المشروعات والازدياد المستمر في عدد العاملين، وكان نتيجة ذلك أن أنشأت الأجهزة المتخصصة التى تقوم بالأبحاث الادارية فى مجال التنظيم ، وطرق العمل ، وقد ظهر هذا الاتجاه أولا فى الولايات المتحدة ثم انتشر بعد ذلك فى كثير من البلاد الأوربية . وذلك لكى تقوم هذه الهيئات بالبحث المتواصل للتوصل إلى القواعد العلمية السليمة التى يستطاع بمقتضاها تنظيم الادارة العامة والعمل على زيادة كفاءتها .

٤- الادارة العامة لازمة نظرا لتزايد وظائف الدولة واتساع نشاطها :

كانت وظائف الدولة منذ وقت قريب لايتعدى بداية القرن العشرين محدودة تقتصر على وظائف سلبية مانعة وهى وظائف كانت تتناسب مع دور الدولة المحدود فى ذلك الوقت وهو دور الدولة الحارسة التى تقتصر على كفالة الأمن الداخلى والقضاء بين الناس والدفاع عن البلاد . كما قد تقوم ببعض المشروعات التى يعزف عنها النشاط الفردى لعدم ربحيتها وفائدتها ، كما قد تتفضل الدولة بشق بعض الطرق أو حفر بعض القنوات.

وظل الأمر كذلك حتى سنة ١٩١٧ تاريخ الحركة البلشفية واعتناقها

المذهب الماركسى الذى يقوم على تدخل الدولة فى كل مجالات الأنشطة وقيام الدولة بالعديد من الوظائف غير المعهودة فى الماضى ، هذا التطور الذى طرأ على دور الدولة لم يقتصر على الدور الذى تقوم به الدولة الماركسية التى اعتنقت المذهب الماركسى وإنما تعدى الى كل الدول أيا كان نظامها السياسى بدرجة تتفاوت من دولة إلى أخرى .

ففى الدول الشيوعية تقوم فلسفة الدولة على تملكها وسائل الانتاج ، والملكية فيها تقتصر علي ملكية الدولة وملكية التعاونيات ، وبمعنى أصح فإن الدولة تدير كافة الأنشطة عن طريق القطاع العام ، بحيث لايوجد أى أثر للقطاع الخاص ، ومن هنا أصبح من المسلم به أن تقوم الدولة بكافة الخدمات والأنشطة التى كان يقوم بها النشاط الفردى إلى جانب الوظائف الأساسية التى تقع على كاهل الدولة .

وفى الدول الرأسمالية فإن الدولة قد اضطرت تحت ضغط القوى العاملة إلى التحول نحو الأخذ برأسمالية إنسانية تقوم علي التدخل فى النشاط الفردى وذلك استهدافا لتحقيق العدل الاجتماعى كما اتجهت إلى تملك الدولة لبعض المشروعات إذا مارأت ذلك ضروريا ، هذا المسلك نجده واضحا فى انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة ، وهو مايتضح من تقرير لمدير الميزانية بالحكومة الفيدرالية فى الولايات المتحدة الذى أشار فيه إلى أن حكومة الولايات المتحدة تعتبر الآن أكبر منتج للقوى الكهربائية ، وأكبر هيئة للتأمين ، وأكبر ممول مقرض ، وأكبر صاحب للمخازن ، وأكبر مالك للبواخر ، وأكبر مالك لوسائل النقل البحرى ، هذه المجالات كلها كانت حتى وقت قريب من المجالات المحظورة على الدولة بحيث لايجوز أن تتدخل فيها .

كما نجد تدخل الدولة يظهر أيضا بوضوح واستمرار في البلاد التي تنهج نهجا متوسطا ووضعت لنفسها وجهة خاصة غير ملتزمة فى ذلك بنظرية من النظريات الاقتصادية ومنها جمهورية مصر العربية حيث تتأرجح سياستها بين المذهب الحر وبين المذهب الاشتراكى .

فالدول الحديثة أيا كان مذهبها السياسى نتيجة لتطور الحياة وتعاقب المشاكل والأزمات أخذت وظائفها كما سبق أن بينا فى التضخم والتزايد حتى أصبح تدخلها فى شئون الفرد أمرا ملموسا فى معظم نواحى نشاطه ، ونشأت للفرد حقوق إيجابية واجتماعية واقتصادية كحق المعونة فى حالة العجز والشيخوخة ، وحقه فى الرعاية الصحية وهذه الحقوق نصت عليها معظم التشريعات فى معظم بلاد العالم . بالإضافة إلى الحقوق العامة ذات الطابع السياسى التى كانت تقتصر الدولة على توفيرها كحق ابداء الرأى وحق عقد الاجتماعات ، وهكذا أصبحت الدولة تقوم بالعديد من الوظائف وتسعى إلي حل مشاكل مختلفة لاتقع تحت حصر ، وقد أدت زيادة أعباء الدولة وتشعب مهامها إلى تزايد أهمية مادة الادارة العامة باعتبار الادارة- وهى محور هذه المادة - الاداة التى يقع على كاهلها تنفيذ سياسة الدولة ، كما حتم ذلك تغييرا أساسيا فى الدور الذى تقوم به هذه الادا فى العصر الحديث حيث فرض تدخل الدولة فى أنشطة لم تعرفها الدولة من قبل . حيث أن هذه الأنشطة كانت مقصورة على النشاط الفردى، ومن جهة أخرى نجد الآن تدخل الدولة فى النشاط الفردى أصبح أمرا ملموسا .

هذا التغيير الذى طرأ على وظائف الدولة ومجال أنشطتها المختلفة أدى الي التغير في وظائفها التقليدية حيث اتخذت صورة مغايرة للصورة

القديمة كمرفق الدفاع مثلا . وهو مرفق قديم قدم الدولة إلا أن الفارق كبير بين الجيوش القديمة بعددها المحدود وأسلحتها التقليدية وبين الجيوش الحديثة التى يتعدى عددها الملايين وأسلحتها التى لاتقع تحت حصر وتتسلح بأسلحة فى غاية التعقيد ، وهكذا فى كل المرافق التقليدية كالبوليس والقضاء ، فإن القضاء الحديث قد تعدد وتنوع وظهرت أنواع حديثة من المحاكم وفقا لتطور المجتمع لم يكن لها مقابل فى الماضى . كالقضاء الادارى ، وقضاء الاحداث ، وقضاء التنازع والتحكيم ، ومختلف المحاكم المهنية . كما أدى تطور العلوم وتقدم المخترعات إلى ظهور أنواع من الجرائم التى تحتاج مكافحتها إلى إعداد فنى خاص ، وهكذا فتطور وظائف الدولة الحديثة أصبح ظاهرة عامة توجد فى معظم الدول حتى غدت الدولة توصف فى الوقت الحاضر بأنها دولة خدمات أو « دولة الرفاهية »

والخلاصة أن الدولة الحديثة لاتكاد تمت بصلة إلي الدولة القديمة فيما يتعلق بوظائفها فقد تطورت وظائفها وأصبح قيامها بأعباء جديدة ودخولها مجالات لم تكن تعرفها أدي من ناحية إلي ظهور أجهزة إدارية جديدة ، كما اقتضى تعديلا فى الأنظمة الادارية المتواضعة التى كانت كافية للقيام بمرافق الدولة أيام أن كانت وظائفها محدودة وذلك لكي تنهض بهذه الأعباء . كل ذلك يكرس الاهتمام بدراسة مادة الادارة العامة وذلك لكى تنهض الدولة المعاصرة بما ألقى عليها من أعباء ولكى تكون قادرة على مواكبة التطورات الحديثة والقضاء على مظاهر التخلف فى البلدان النامية.

وكل ذلك يجب أن يتم بأسلوب علمى ، وليس بطرق مبتسرة عشوائية تقوم علي التخبط الأعمى غير الواعى لأن اتباع الأساليب غير العلمية يمكن أن يعوق الدولة عن أداء وظائفها ، كما تحتاج هذه النظم بعد ميلادها

بوقت قصير إلى تصحيحها أو إلغائها أو تقسيمها أو إدماجها وهو مايمكن أن يؤدى إلى عدم استقرار المنظمات الادارية مالم يتم ذلك بأسلوب عملى. لكل هذه الأسباب تبدو أهمية دراسة الادارة العامة .

ذلك أن التطور والتنمية الادارية هى عملية ملازمة لتطور كافة الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية والصناعية .. كما أنها المخرج الوحيد للدول النامية والفقيرة لكي تحقق الأهداف السياسية والاجتماعية التى تنشدها فى تحقيق دولة الرخاء العام وتحقيق التقدم .

ويكفى للوقف على مدى أهمية الادارة ، مقارنة إدارة اليوم بما كانت عليه الادارة فى بداية هذا القرن لنعرف مدى التغيير الذى طرأ عليها ، وإن كان هذا التغير لم يتم طفرة واحدة وإنما تم فى صورة تدريجية دون انقطاع أو انفصال واضح بين مراحله المختلفة .

الفصل الرابع

طبيعة دراسة الادارة العامة

اختلف العلماء فى طبيعة دراسة علم الادارة العامة والبحوث المتعلقة بها ، فالبعض يرى أن الادارة العامة علم كغيره من العلوم الانسانية الأخرى له مبادىء وأسس ينبنى عليها . فى حين يرى فريق آخر منهم أن الادارة العامة لاتعتبر علما على الاطلاق بل هى فن من الفنون الذى يقوم على توفر قدرات خاصة فنية وتطبيقية .

فى حين يرى فريق ثالث من العلماء بأن الادارة العامة تجمع بين الصفتين فهى علم وفن فى آن واحد ، وهذا الخلاف ليس جدليا وإنما له آثاره الخطيرة ، فإذا سلمنا بالتكييف الذى يرى أن الادارة فن من الفنون يقوم على المهارة الشخصية فإن ذلك يمكن أن يؤدى إلى ترك الادارة تضل فى متاهات لاتحكمها قاعدة أو مبدأ ، وعلى النقيض من ذلك إذا سلمنا بأنها علم فحسب فإن ذلك يعنى خضوع الادارة للقواعد العلمية والاستفادة من التوجيهات والمبادىء التى تحكم الظواهر الادارية من أجل زيادة كفاية وفاعلية الادارة دون اعتبار للقواعد الفنية التى يجب إعمالها ، وعلينا أن توجز هذه الآراء منتهين إلى الرأى الذى ذهب إليه غالبية علماء الادارة العامة .

أولا : الادارة العامة علم :

هناك مدرستان فى تحديد مفهوم العلم :

المدرسة الأولى وترى بأن العلم هو مجموعة متناسقة من المعارف ترتبط بموضوع معين أو محل معين وتسعى نحو اعداد مبادىء ونظريات عامة .

فى حين ترى المدرسة الثانية بأن العلم ماهو إلا تطبيق للأسلوب العلمى على موضوع معين أيا ماكان ، سواء كان هذا الموضوع محددا تحديدا فنيا أوغير محدد فالمعول عليه فى تحديد معنى العلم هو استخدام الأسلوب العلمى .

والرأى الذى يراه معظم العلماء هو الجمع بين المدرستين ومن ثم لكى نطلق على أي دراسة بأنها علم فانه يتعين أن يكون لها موضوعا محددا مستقلا أو زاوية من الحقيقة المادية منفصلة بذاتها ، كما يتعين اتباع المنهج العلمى فى تلك الدراسة[1] واعمالا لما انتهى إليه العلماء فى هذا الشأن فانه يقصد بالعلم تأصيل المعرفة من خلال التطبيق فى مجال من المجالات ، والكشف عن حقائق عامة تحكمه بالأسلوب العلمى فى إثبات الحقائق وذلك من خلال متابعة الوقائع وملاحظتها والكشف عن العلاقة القائمة بينها ، وهو مايمكن فى النهاية من وضع تعميمات أو افتراضات عن طريق الملاحظة والاستقراء والتجربة فإذا ثبت صحة هذه التعميمات أو الفروض وقدرتها على الكشف عما يمكن أن يحدث إذا ماتوفرت شروط معينة سميت هذه التعميمات أو الافتراضات قواعد أو مبادىء . على ذلك فالمبادىء أو القواعد هى حقائق ثابتة أو معتبرة تفسر العلاقات بين عدة متغيرات ، ومن مجموعة المبادىء المترابطة تتكون النظرية وفقا لهذه المدرسة .

ويذهب بعض العلماء إلى أن الادارة العامة علم له قواعدة ودعائمه حيث يقوم على قواعد معتبرة تفسر الظواهر الادارية تأخذ وصف العلم بالمعنى الدقيق . فمبادىء علم الادارة العامة يتبع فى استنباطها المنهج

(١) د / محمد رفعت عبدالوهاب - الادارة العامة - ١٩٨١ ص ٢٧ ومابعدها .

التجريبى إلا أنه نظرا لكونه علم من العلوم الإنسانية فهو يتشابه معها ويتسم بسماتها وخصائصها من حيث كونه لايصل إلى الدقة والانضباط الذى تتسم أو تتميز به سائر العلوم الطبيعية والرياضية . وعلى ذلك فإن الادارة العامة وإن كانت علما من العلوم ينبنى على قواعد وأسس إلا أنه ليس علما منضبطا أو محكما كالعلوم الطبيعية ، وذلك لكونه يبحث فى ظواهر غير متشابهة ومعقدة لايحيط بكثير من جوانبها . كما أنه يهتم بجوانب بشرية قادرة علي التفكير والعمل بطرق متباينة كل هذا يجعل علم الادارة وإن كان علما من العلوم الاجتماعية فإن المبادىء التى تحكمه ليست لها موازين ثابتة كتلك التى تخضع لها العلوم الطبيعية والرياضية . ويعيب هذا الاتجاه أنه تجاهل الملكة الشخصية والمواهب الفطرية التى تتوفر فى شخص وقد لاتتوفر فى آخر .

ثانيا : الادارة العامة فن :

يقصد بالفن الابداع الفطرى الذى يوهب به الإنسان فى مجال معين وذلك كالرسم أو النحت ، والموسيقى ، والغناء ، والتمثيل ، ووظيفة الفن تحقيق أهداف محدودة بجهد يبذل لتحقيقها ، هذا الجهد يعتمد علي قدرة الشخص على الإنشاء والابداع والخلق ، وهذه القدرة تتوقف بدورها علي عوامل شخصية كالذكاء ودرجة التطور وإرهاف الحس . ذلك لأن الفن عبارة عن ملكة أو قدوة شخصية تتيح لمن توافرت فيه حسن تطبيق المبادىء وهى عوامل شخصية ونسبية تختلف من شخص إلى آخر كما تختلف باختلاف المواقف والمجالات .

ويرى بعض العلماء أن الادارة العامة فن من الفنون لما تقوم عليه من استلزام المهارة الشخصية ، ولما تتطلبه من قدرات فنية وتطبيقية ، ومن ثم لاتخرج الادارة العامة عن كونها فن من الفنون ، إلا أنه يعيب هذا الرأي

أن الإدارة يمكن أن تضل فى متاهات لاتحكمها قاعدة أو مبدأ ويجعل المبادىء الادارية متوقفة على الاجتهادات الشخصية وهو مايختلف من شخص إلى آخر .

ثالثا : الادارة العامة علم وفن[1] :

يجمع معظم علماء الادارة العامة على أن الادارة العامة تجمع بين الصفتين العلم من ناحية والفن من ناحية أخرى . فهى علم لكونها تقوم علي قواعد وأسس يتبع فى استنباطها والوقوف عليها المنهج التجريبى القائم علي المشاهدة والتجربة وذلك مثل المبادىء التى أمكن استنباطها والتى تتعلق بالتنظيم الادارى والقيادة الادارية والتخطيط والرقابة الادارية وغير ذلك من الموضوعات .

كما أن الادارة العامة إلى جانب أنها علم فهى فن لأن تطبيق التوجيهات والمبادىء التى أمكن الوقوف عليها والتى تحكم الظواهر الادارية تحتاج فى تطبيقها إلى قدرات فنية ومهارات شخصية الأمر الذى يؤدى إلي القول بأن تطبيق المبادىء والتوجيهات لايؤدى إلى نتائج واحدة أو متطابقة حتى فى المجالات المتشابهة وذلك لاختلاف نتائج التطبيق من حالة إلى أخرى تبعا لاختلاف القدرة والمهارة الشخصية على حسن التطبيق وكفاءته التى تختلف من شخص لآخر .

على أنه يلاحظ أن هاتين الصفتين لايؤديان إلى التناقض وإنما يكمل

(١) د / عادل حسن - د / على شريف - د / محمد فريد الصحن - تنظيم وادارة الأعمال - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٨٨ ص ٢٠-٢١ .
- د/ إبراهيم درويش - الادارة العامة فى النظرية والممارسة ص ٢٧ .
- د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ٣٧ ومابعدها .
- د/ إبراهيم شيحا - أصول الادارة العامة ص ٢٦ .

أحدهما الآخر فكل تقدم يحرزه العلم فى مجال من المجالات يتطلب فى ذات الوقت تقدما فى فن أدائه ، وقد ساق البعض عدة مبررات للتأكد على أن الادارة العامة تجمع بين الطابعين العلمى والفنى فى آن واحد منها :

١- أن الادارة تمارس وفقا لأساليب علمية يطبقها المديرون فى ضوء الوقائع وذلك بقصد تحقيق أهداف معينة ومع ذلك فإنها تتطلب مهارات وقدرات خاصة شأنها فى ذلك شأن الفنون كالتأليف الأدبى والموسيقى وغيرها الأمر الذى يطبع الادارة العامة بالطابع الفنى إلى جانب كونها علم له مبادؤه وأساليبه العلمية فى البحث والدراسة .

٢- أن علم الادارة العامة لكونه يدور حول فكرة النشاط الإنسانى داخل المنظمات الادارية فإن ذلك يحتم ارتباطه بغيره من العلوم الإنسانية الأخرى بصلات وطيدة كعلم السياسة والاجتماع وعلم النفس وعلم الأخلاق، الأمر الذى يجعل الادعاء بأن ثمة قواعد ومبادىء ثابتة تحكم الادارة وتصدق فى جميع الحالات غير صحيح على إطلاقه وذلك يرجع إلى كون القواعد التى تحكم هذه العلوم جميعا غير منضبطه أو محكمة وهذه أمور تتسم بها العلوم الإنسانية عامة . ومن ثم فإن فروض هذا العلم ومبادؤه تعتبر إلى حد ما « نسبية » بمعنى أنها تختلف من بلد إلى آخر ، ومن عصر الى عصر فى ذات البلد الواحد ، كما تختلف باختلاف المجالات والمواقف ويرجع ذلك إلى أن علم الادارة العامة على وجه الخصوص والعلوم الانسانية بصفة عامة يشكل العنصر الإنسانى فيها دورا رئيسيا وهذا العنصر بطبيعته نسبى يختلف باختلاف العلاقات الإنسانية والاجتماعية كما يتسم بالتغير وعدم الثبات .

٣- كما أنه وإن كان أصبح من المسلم به الآن أن هناك قواعد

ومبادىء تحكم الظواهر وتصبغ الادارة بالصبغة العلمية إلا أن الإلمام بهذه القواعد والالتزام بها لايكفى لنجاح القائمين على الادارة إذ يجب على من يقوم بالوظائف الادارية أن يعرف بفنه ومهارته كيف يستطيع أن يستخدم هذه القواعد بنجاح .

والخلاصة التى انتهى إليها معظم رجال الادارة العامة أن الادارة العامة علم لأنها تقوم على مبادىء ، وهي فن لأنها تتضمن تطبيقا لهذه المبادىء ورجل الادارة الذى يعتمد علي الفن وحده فإنه يركن الى الصدفة والتخمين ، وإلي خبراته السابقة ، واستعداداته الفطرية ، الأمر الذى يؤدى إلى أنه قد يصيبه النجاح ، أو الفشل ، فى حين أن رجل الادارة الذى يعتمد علي القواعد العلمية فإنه يستطيع التوصل إلي الحلول الملائمة لمواجهة المشكلات وهى حلول مضمونه النتائج إلى حد كبير لأنها ثمرة من ثمرات البحث والتحليل والاستقصاء .

والملاحظة الجديرة بالاعتبار أن البحث فيما إذا كانت الادارة علم أو فن ليس المقصود من ورائه هو مجرد الجدل أو الأخذ والرد فى حد ذاته ، وإنما الهدف من وراء هذا البحث أن تضل الادارة فيما لو سلم بأنها فن فقد تضل فى متاهات شخصية لاتحكمها قاعدة أو مبدأ ، وألا نصل بالادارة إلى مجرد كونها مهارة شخصية تتوقف علي القدرات الفردية والاستعدادات الفطرية التى تختلف من شخص لآخر بحيث تترك لهوى الظروف المتغيرة دون ضابط أو مقياس ، على خلاف ما إذا قلنا بأنها علم ففى هذه الحالة يتحتم أن تخضع الادارة للقواعد العلمية وأن تستفيد من المبادىء والأسس التى تحكم الظواهر الادارية من أجل تقدم الادارة وفاعليتها . فالادارة العامة لم تعد عملا يقوده الصدفة أو التخمين ، كما

أنه ليس مجرد خبرة ناتجة عن الممارسة العملية القائمة على الخطأ والصواب وانما هى علم توفر له مقوماته وأسسه وبعد الالمام بهذا العلم ودروبه المختلفة التى يقوم عليها تأتى الموهبة أو الفن أو الملكة التى تكونت مما توفر من خبرة لاختيار أصلح المبادىء التى تتلاءم مع الواقع أو الموضوع محل البحث والدراسة .

الفصل الخامس

التمييز بين علم الادارة العامة

والعلوم الإنسانية الأخرى

يتشابه علم الإدارة العامة مع بعض العلوم الإنسانية الأخرى ، وعلى وجه الخصوص مع القانون الادارى ومع علم إدارة الأعمال وعلم السياسة والعلوم الإنسانية بصفة عامة .

وعلينا الآن أن نبرز الفروق الأساسية بين هذه المادة وعلم السياسة وعلم إدارة الأعمال ثم بين الإدارة العامة والقانون الإدارى وسندرس كل مسألة فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

الادارة العامة والسياسة العامة

يعتبر لفظ « السياسة » من الألفاظ المبهمة التى تفتقر إلي الوضوح والتحديد ولذلك يأخذ معان مختلفة فى التعبيرات الجارية واللغة العربية والنظم السياسية :

- فهو فى اللغة العربية مثلا يعنى القيام على الشيء بما يصلحه ، وهو يطلق فى بعض الاستعمالات على اشتراك الإنسان فى الحياة العامة كما يطلق على حياة المواطن ودستور الدولة ونظام الحكم فيها ، كما يطلق علي إجراءات السلطة أو نشاطها أوتنظيمها . ويذهب البعض[1] إلى

(١) الدكتور / بكر القبانى - الادارة العامة - الجزء الأول - دار النهضة العربية ١٩٦٨ ، ص ١٠٩ .

القول بأن لكلمة السياسة معان متناقضة ففى بعض الأحيان يشير الى معنى رفيع فى رأى البعض بينما يذهب البعض الآخر إلى القول بأن لها معنى سيئا مكروها .

- على أنه أيا كان الأمر فإنه يمكن القول بأن مضمون السياسة يدور حول فكرة السلطة إذ تتعلق السياسة بمحاولة الإنسان حكم نفسه والتدريب على ممارسة السلطة وإن كان ذلك لايتحقق إلا فى النظام الديمقراطى .

وترتبط فكرة السياسة بفكرة الحكومة التى تثير بدورها فكرة الغرض أو الغاية من قيام الحكم ، وكيفية ممارسته وتحديد هيكل الحكومة وعلاقاتها ، كما تثير فى نفس الوقت برامج الأعمال الحكومية وتحديد القوى المحركة للسلطة السياسية ، وتثير أيضا التساؤل عمن يدير السلطة وكيفية حصول قادة السياسة على السلطة ، وكيفية احتفاظهم بها وممارستها من الناحية العملية تدبيرا للشئون الحكومية .

وتتمثل الإدارة العامة من الناحية الموضوعية فى تنفيذ السياسة العامة، والعمل على تحقيق الأهداف القومية ، وتقديم الخدمات العمومية وتصريف سائر الشئون اليومية والمسائل العادية وتسيير الأعمال الجارية وذلك داخل إطار السياسة العامة المقررة . وعلى هذا ترتبط الإدارة العامة بالسياسة ارتباطا وثيقا ، ذلك أنها تعتبر من أكثر المسائل اتصالا بالمصالح القومية داخل المجتمعات المعاصرة .

من ذلك كله نتبين وجود روابط عديدة تجمع بين المادتين فأصول كل منهما والمراحل المتعددة لتطورها تبدو مشتركة ومتداخلة الى حد بعيد إلى

درجة أن العديد من الباحثين يرون أن الادارة العامة لاتعدو أن تكون مجرد فرع من فروع علم السياسة .

وليس أدل علي العلاقة القائمة بين الادارة العامة والسياسة العامة من أن السياسة العامة تتعلق كما هو معلوم بتحديد الأهداف العامة وهى الأهداف التى تسعى الادارة العامة وراء تحقيقها ، فالادارة العامة هى أداة تنفيذ السياسة العامة ، ولذلك يذهب البعض إلى القول بأنه يمكن تشبيه الادارة العامة والسياسة العامة بوجهين لعملة نقدية واحدة ، لذلك ظل الكثير وحتى وقت قريب يعتبرون علم الإدارة أحد فروع علم السياسة نظرا لما بينهما من صلات وثيقة كما أشرنا ، لذلك فإن الحدود الفاصلة بين العلمين لاتزال تنطوى على قدر من المرونة وعدم الجمود ، فإذا كانت السياسة تقوم على تحديد الأهداف العامة فإن الادارة تقوم على وضع هذه الأهداف موضع التنفيذ ويعتبر ذلك نقطة الالتقاء بين السياسة والادارة ، الي جانب ذلك فان علم السياسة وإن كان محوره فكرة السلطة إلا أن الفكرة الأخيرة ليست حكرا على الهيئات السياسية وحدها ، إذ أن الإدارة تتمتع بقدر كبير منها لممارسة عملية التنفيذ ، فضلا عن أنه لافائدة حقيقية تعود من وراء السلطة التى تمارسها الهيئات السياسية إلا بقدر إمكانية ترجمة هذه السلطة إلى قرارات إدارية وفيما يلى نوضح الصلة بين السياسة والإدارة ثم نتكلم عن العملية الادارية والتنفيذ المادى للقرار :

أ- بين السياسة والادارة[1] :

يتحلل العمل العام إلى عنصرين أحدهما يسبق الآخر من حيث الترتيب الزمنى :

الأول : عنصر يتعلق بتكوين القرار الادارى واتخاذه .

والثانى : عنصر تنفيذ القرار .

أما فيما يتعلق بالعنصر الأول وهو مرحلة تكوين القرار ثم إصداره فهو يتم فى مرحلة زمنية سابقة على التنفيذ وهو أمر يقع على كاهل واضعى السياسة العامة بوسائلهم واجراءاتهم الخاصة بقصد تحديد الهدف أو المصلحة الأساسية التى تنشدها الدولة ، أما العنصر الثانى وهو الذى يتعلق بتنفيذ القرار فهو يقع على كاهل جماعة من الفنيين تقتصر مهتهم على تنفيذ السياسة العامة التى سبق تحديدها والوقوف على أهم معالمها وهذا الأمر يقع على كاهل رجال الادارة .

وإذا كان من المتعذر الفصل المطلق والتام بين مايدخل فى نطاق السياسة ومايدخل فى نطاق الادارة إلا أنه من المفضل دائما إعمالا لقاعدة التخصص الوظيفى وحرصا علي الاستفادة من التقدم العلمى الذى حققته

(١) راجع فى هذا الشأن :

M.E.Dimock , G.O.Dimock- and L.W.Koeing ;
Public Administration (Revised-edition) - New York. 1961
Part . I .

د/عبدالملك عودة - الادارة العامة والسياسة - (دراسات فى البيروقراطية والتطبيق الاشتراكى) - ١٩٦٣ ص ٥٠ .

الدراسات الادارية فى مجال الادارة العامة أن يحتفظ للادارة بمجالها الخاص بها ، ولكن ذلك لايعنى انعدام الصلة بين المجالين - اتخاذ القرار وتنفيذه - ويرجع ذلك لتعذر هذا الفصل فى كثير من الأحايين ، إلى جانب أن العلاقات المتبادلة دائما وأبدا بين الوظيفة الحكومية وهى بدورها تصطبغ بالصبغة السياسية والوظيفة الادارية وهى ذات طابع تنفيذى والأخيرة ضرورية للأولى ويبدو عدم إمكان الفصل بين العمليتين السياسية والادارية فى كثير من المجالات أهمها :

١- قيادة الأنشطة الادارية غالبا ماتسند إلى راسمى السياسة العامة وهو مايمكن أن يؤدى إلى توفر صفتين فى القائم على هذا النشاط ، الصفة السياسية والصفة الادارية فالوزير باعتباره عضوا فى مجلس الوزراء يشارك فى رسم السياسة العامة ويكون مسئولا عنها أمام الحكومة ، إلى جانب ذلك فإنه الرئيس الأعلى الذى يحتل قمة السلم الادارى فى وزارته لذلك يعتبر رجل إدارة وعلى ذلك فإن العمل الذى يقوم به الوزير يمكن أن تظهر فيه - وتمتزج - الصفتين السياسية والادارية .

٢- كما أن الادارة بحكم قيامها بوظائفها المتعددة وسهرها على المصالح العامة فإنها تستطيع أن تضع أمام راسمى السياسة العامة مايتحقق أمامها من المشاكل التى يجب أن توضع فى الاعتبار قبل رسم السياسة العامة ، ومن هذه الناحية فإن الادارة تساهم بقدر فى رسم هذه السياسة وإمكانية تنفيذها أو نجاحها ، لأن تجاهل المشاكل التى تقف عقبة أمام الادارة يمكن أن يؤدى فى النهاية إلى فشل السياسة العامة وعدم تحقيقها لأهدافها .

٣- كما أن راسمى السياسة العامة دائما مايتجنبون أثناء رسم السياسة العامة التفصيلات الدقيقة والسياسات الفرعية وهو مايستتبع ترك نوع من السلطة التقديرية للادارة لكى تستطيع أن تؤدى وظيفتها بنجاح ، ففى غالب الأمر تقوم السلطات الحكومية بتحديد الأهداف مكتفية بوضع الخطوط العريضة دون الدخول فى المسائل التفصيلية على نحو يحتفظ للادارة بحرية العمل والتقدير ، كما لو نص القانون على قيام الوزير - أو السلطة اللامركزية - بتحقيق سياسة معينة كل فى حدود اختصاصه ، وعلى ذلك يقوم الوزير أو الهيئة اللامركزية بتنفيذ مهمته بالطريقة التى يراها ملائمة لظروف العمل داخل الوحدة الادارية ومن هذه الزاوية يمكن القول بأن الوزير حينما يعطى هذه السلطة فإنه يشارك فى رسم السياسة العامة .

٤- كما يمكن أن يتصف عمل واحد بالصفتين السياسية والادارية معا فتعيين موظف يمكن أن يعتبر عملا سياسيا إذا كان من شأنه إحداث تغيير سياسى ، رغم أنه بطبيعته يعتبر عملا من الأعمال الادارية باعتبار هذا الموظف يشغل درجة من درجات السلم الإدارى فى المنظمة الادارية وهذا يتحقق فى تعيين كبار العاملين كالوزراء ونوابهم حيث يعينون دائما لاعتبارات تعلو فيها الاعتبارات السياسية على غيرها من الاعتبارات . والخلاصة أن رسم السياسة العامة من الأعمال الخارجية عن نطاق نشاط الادارة ، وتضطلع بها سلطة أعلى من السلطة الادارية وهى السلطة السياسية وهو مايترتب عليه ضرورة خضوع العمل الادارى للعمل السياسى ، ومن الناحية المقابلة فإن الأعمال الإدارية يجب أن تترك لرجال

الادارة الفنيين وهؤلاء بدورهم يجب عليهم أن لايخلطوا بين العمل الادارى والعمل السياسى لذلك يذهب البعض إلى نظام الدولة يأخذ فى الانحطاط والتشوه عندما تتخلى السلطة السياسية عن وظيفتها الأساسية العامة لتقوم بهذا العمل السلطة الادارية ، وإذا ماتحقق ذلك سمى النظام القائم على هذا الوضع بالنظام « التكنوقراطى » كما أنه على فرض تحقق هذا الوضع فإننا سنجد فى النهاية أن الإداريين الذين ألقيت على عاتقهم رسم السياسة العامة فى حاجة إلى من يقوم بتنفيذ السياسة العامة ، وهو مايؤدى إلى خلط العمل الادارى بالعمل السياسى بما له من أثار وخيمة ، وعلى ذلك يجب أن توجد الادارة كأداة لتنفيذ السياسة العامة وتابعة لمن يملك صنع القرار دون أن يختلط العمل الادارى بالعمل السياسى .

وإذا كنا نسلم بأن السلطة السياسة تعلو السلطة الادارية وتهيمن عليها إلا أن ذلك لايبرر أن تسلب الأولى الثانية اختصاصاتها لأن إدماج السلطة الادارية فى السلطة السياسية وفقدان الأولى لذاتها واستقلالها تبعا لذلك من السمات والخصائص التى يتميز بها النظام الدكتاتورى ، وذلك باستثناء كبار الموظفين الذين يقومون أساسا بالتطبيق المباشر للسياسة العامة للدولة، كالوزير ، وذلك لأن اختياره وبقائه فى منصبه يخضع للسلطة السياسية ويتأثر بها ومن ثم لاخطورة من المزج بين العمل السياسى والعمل الادارى.

ب- العملية الادارية والتنفيذ المادى للقرار :

قررنا أن نشاط السلطة الادارية يتبع نشاط السلطة السياسية ويخضع له إلا أن العمل الادارى الذى تقوم به السلطة الادارية يعلو على التنفيذ المادى

لهذه الأعمال الذى يعتبر عملية خارجة عن النشاط الاداري ، فالعملية الادارية تتحدد فى تجهيز وسائل التنفيذ المادية ودفعها لتحقيق السياسة المطلوبة وهى بذلك تحتل مركزا وسطا بين تحديد الهدف والتنفيذ المادى - النهائى - له ، فجامعة الأزهر مثلا تقوم بتنفيذ السياسة العامة التى تضعها الحكومة وهى فى سبيل ذلك تستخدم هيئات التدريس مع استخدام الوسائل التي تراها مجدية ولو حللنا المثال لوجدناه يتضمن ثلاث عناصر :

- السياسة العامة التى ترسمها الحكومة للتعليم الجامعى فى الأزهر « عمل سياسى » .

- إدارة الجامعة التى تتولى تنفيذ السياسة العامة ووضعها موضع التنفيذ « عمل إدارى » .

- العمل الجامعى أو التنفيذ المادى للعمل الإدارى الذي يضطلع به هيئات التدريس وغيرهم من العاملين فى الجامعة « العمل المادى » .

من هنا نرى أن العمل السياسى يختلف عن العمل الادارى كما يختلف العمل الادارى بدوره عن التنفيذ المادى للعمل الادارى ، فالأول يحدد الأهداف والغايات المراد الوصول إليها وتحقيقها ، والثانى يستهدف وضع هذه السياسة موضع التنفيذ والأخير يقوم علي التنفيذ النهائى والمادى لهذه الأهداف .

وبعد ذلك وإذا ما استبان لنا الفرق بين الادارة والسياسة إلا أننا نؤكد أنه رغم الصلات الوثيقة بين العلمين فإنه لايجوز الخلط بينهما لعدة أمور هى من الأهمية لما يلى :

الأول : ان دراسة الظواهر السياسية وأهمها السلطة ، والتنظيمات المتعلقة بها كالاحزاب والقوى والمذاهب السياسية تتميز بلا شك عن دراسة تركيب الجهاز الادارى وتشكيلاته وما يقوم به من أنشطة وأعمال

الثانى : أن العلوم الإنسانية وإن كانت توجد علاقة وثيقة ومتبادلة بينها ، إلا ان ذلك ليس من شأنه القول بإنكار ذاتية كل منها واستقلاله كعلم له مجال بحث خاص به ومستقل عن غيره من العلوم .

الثالث : أن العمل السياسى موضوع علم السياسة لايتسم بالدقة والانضباط ، كما أنه لايؤسس فى كثير من صوره على المنطق ، بل هو على خلاف ذلك حيث نجد العمل السياسى فى كثير من الأحايين بعيد عن المنطق ، ويرجع ذلك الى أن العلاقات السياسية هى بدورها غير منطقية وبعيدة عنه تلعب المصالح والتكتلات والقوى العظمى ومايترتب عليها من التبعية للدولة دورا هاما مما يفقد أمور السياسة ضرورة استنادها على المنطق او التحليل العلمى ويجعلها فى العديد من الصور غير منطقية وذلك على خلاف العمل الادارى موضوع علم الادارة العامة حيث يتحتم أن يستند على المنطق والعقل الادارين وأن ينبنى على الواقع ، والمثل على ذلك التنظيم الادارى ، والقيادة الادارية ، والتخطيط الادارى ، كلها من عناصر العملية الادارية لابد وأن تؤسس جميعا على قواعد يحكمها المنطق وتخضع فى تحليلها والتعرف على معالمها إلى قواعد الاستقراء والاستنباط العلمى .

كل ذلك من شأنه أن يجعل لكل من العلمين - السياسة والادارة - نطاقه وأسسه التى يقوم عليها بحيث لايجوز الخلط بينهما

الرابع : كما يلاحظ الاختلاف بين العلمين - السياسة والادارة - فى شأن القادة الذى يتولون كل من الادارة والسياسة فرجال السياسة سواء كانوا من رجال الحكومة أو من أعضاء السلطة التشريعية يتقلدون وظائفهم عن طريق الانتخاب ومايقوم عليه من صراعات ، ومايصطبغ به من أهواء ومنازع ، ومايتسم به من عدم الاستقرار فضلا عن أنهم يشغلون وظائفهم لمدد محددة .

أما فى نطاق الادارة فان وظائفهم تتسم بالدوام والاستقرار وذلك يعتمد على كون هذه الوظائف حرفة أو مهنة من المتعين أن يتحقق لشاغلها الاستقرار حتى يتفرغ لمهامها ويبذل كل جهده فى أداء واجباتها ومقتضياتها وذلك لكى يحقق الصالح العام والنفع العام[١] .

المبحث الثانى

التمييز بين الإدارة العامة وعلم إدارة الأعمال[٢]

على أنه وإن كانت هناك فروق أساسية بين المادتين كما سيجىء فإنه

(١) للمزيد من التفصيل - د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ٥٠ ومابعدها .

(٢) للمزيد من التفصيل راجع فى هذا الشأن :

د/ سليمان الطماوى - الادارة العامة - ص٣٧ ومابعدها .

د/ على شريف - أصول الادارة العامة - مدخل النظم - الاسكندرية - دار المطبوعات الجامعية - ص ١١ ومايليها .

د/ على الحبيبى - الادارة العامة - مرجع سابق - ص ٣٨ ومايليها .

د/ أنور أحمد رسلان - الادارة العامة - الكتاب الأول - مبادىء الادارة العامة - ١٩٧٣ - دار النهضة العربية - ص ٣٩ ومابعدها .

د/ حسن توفيق - الادارة العامة - النهضة العربية - القاهرة - ١٩٦٠ - ص ٦ .

د/ إبراهيم درويش - دراسة الادارة العامة - ١٩٧٣ - ص ١٦ ومابعدها .

د/ عبدالفتاح حسن - مبادىء الادارة العامة - ص ٢٢ .

يلاحظ أن الدراسات السابقة التى تمت فى نطاق المشروعات الخاصة كان لها أثرها الكبير فى بزوغ مادة الادارة العامة ومن ثم فقد كانت هذه الدراسات التى تمت فى مجال المشروعات الخاصة وماترتب عليها من نجاح، سببا فى لفت أنظار علماء الادارة العامة إلى ضرورة الاستفادة منها فى تسيير المشروعات العامة ، لذلك قرر أحد العلماء أنه من الخطأ فى نطاق دراسة مادة الادارة العامة عدم الإلمام بالبحوث والدراسات الحديثة فى علم التنظيم والتى ظهرت فى محيط المشروعات الخاصة .

على أنه مهما كانت الصلة بين إدارة الأعمال والإدارة العامة ومهما قيل بأنه من الجائز تطبيق الوسائل المتبعة فى إدارة الاعمال والمشروعات الخاصة على إدارة المشروعات العامة ، فإن بين الاثنين فروق جوهرية مرجعها إلى الغرض من كل من المشروعات الخاصة موضوع علم إدارة الأعمال والمشروعات أو المرافق العامة وهى موضوع مادة الادارة العامة .

وقد أوضح الاستاذ جلادن أن تلك الفروق ترجع إلى الأمور التالية :

أولا : يعمل المشروع العام عادة فى ظروف احتكارية بينما تسود المشروعات الخاصة روح المنافسة الحرة ولهذه الظاهرة نتائج كبيرة فى نطاق الادارة العامة .

ثانيا : يجب على الموظف العام وهو يؤدى واجبه فى نطاق الادارة العامة أن يستشعر روح الخدمة العامة ، فليس المقصود من الإدارة العامة تحقيق أرباح بل تقديم خدمة عامة للمواطنين لأنه - أى الموظف العام - يعمل أساسا فى مرفق عام ، والمرفق يشبع حاجة أو يؤدى خدمة عامة .

ثالثا : يجب على القائمين على شئون الادارة العامة التزام قاعدة المساواة بين المواطنين ، وعدم إتيان بعضهم لخدمات ممتازة لفريق دون فريق، وهذا واجب أساسى وقاعدة من القواعد التى تقوم عليها المرافق العامة .

رابعا : الغالب فى نطاق الادارة العامة أن يعمل الموظف بصفته لاباسمه ، ومن ثم فإنه لايعنى الجمهور أن يعرف اسم الموظف الذى يتعامل معه وإن كان لهذه القاعدة استثناءات فى بعض الحالات وذلك على خلاف المشروعات الخاصة حيث يلعب اسم المشروع دورا خطيرا .

خامسا : يهيمن علي الادارة العامة قاعدة « المسئولية العامة » فرجال الادارة العامة مسئولون عن تصرفاتهم أمام الجهور ، وتتحقق هذه المسئولية بعدة طرق منها : السياسية ، ومنها القضائية ، كما يمكن أن تتحقق المسئولية أيضا أمام الجهات الادارية العليا التى يتبعها الموظف العام .

سادسا : تخضع الادارة العامة لقاعدة أصلية بمقتضاها يتعين تزويد الافراد بكافة المعلومات التى تعينهم على استعمال حقهم فى الرقابة . ولهذا فإن من واجب الادارة العامة إمداد وسائل الإعلام وتسهيل مهمة الأفراد فى الحصول على مايشاؤون من معلومات وعدم حجب تلك المعلومات إلا فى الحدود التى تقتضيها المصلحة العامة .

سابعا : تتسم المشروعات العامة بخضوعها لتنظيم يتم على نطاق واسع ، ويتفرع عن هذه الخاصية كثير من المشاكل التى يواجهها علم الادارة العامة فى الوقت الحاضر .

ثامنا : لما كانت المشروعات العامة لاتخضع لظروف المنافسة الحرة التى تسود المشروعات الخاصة فقد أصبح من المتعين الاستعاضة عنها بقاعدة « اختبارات الكفاية » والتى يقصد من ورائها الكشف عن الكفايات وإيجاد الحوافز لزيادة الانتاج .

ويضيف أستاذنا المرحوم الدكتور سليمان الطماوى[1] إلى هذه الفوارق التى أوردها الأستاذ جلادن للتمييز بين إدارة المشروعات الخاصة والادارة العامة أنه من المتعين إضافة فارق آخر لايشير إليه الفقهاء الانجلو سكسون عادة ، فالمسلم به أن نظرة الأنجلو سكسون إلى القانون الإدارى تختلف اختلافا أصيلا عن النظرة الفرنسية ، فالفرنسيون قد توصلوا إلى أن يصبح القانون الادارى قانونا مستقلا عن القانون المدنى بصفة خاصة ، والقانون الخاص بصفة عامة ، وأن هذا الاستقلال هو استقلال أصيل ، بمعنى أن القاضى الادارى لايضطر إلى الالتجاء إلى القانون الخاص إذا لم يجد قاعدة تحكم المنازعة فى نطاق القانون الادارى كما هو الشأن فى علاقة القانون التجاري بالقانون المدنى مثلا .

أما الانجلو سكسون فيعتبرون قانونهم الادارى استثناء من القانون الذى يحكم العلاقات بين الأفراد ، وبالتالى فإن هذا القانون الأخير هو الذى يطبق على العلاقات الادارية ، إذا لم يجد القاضى قاعدة خاصة يطبقها .

هذا بالإضافة إلى أن القانون الادارى الفرنسي يقوم على أساس

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور / سليمان الطماوى : « مبادىء علم الادارة العامة » - دار الفكر العربى - ١٩٨٧ ص٣٨ ومابعدها .

استئثار الادارة ببعض الامتيازات والوسائل الاستثنائية التى لا نظير لها فى القانون الخاص ، وهذه الوسائل تتحدد فى حق الإدارة فى استخدام وسائل القانون العام وقد زودت الادارة بهذه الوسائل بالنظر إلي أنها تعمل على تحقيق الصالح العام . ومن الخير أن تزود الادارة بها - وفقا لوجهة النظر الفرنسية - حتى يسهل عليها تحقيق أغراضها العامة ، أما الأنجلو سكسون ، فلم يسيروا فى ذات الاتجاه ، حرصا منهم على حماية الحريات الفردية فى مواجهة الادارة ، وتحقيقا لمبدأ المساواة بين الادارة والأفراد ، ومن ثم فقد انتهى بهم هذا الوضع - كقاعدة عامة - إلى أن تلجأ الادارة الى ذات الوسائل التى يضعها القانون بين يدى الأفراد لإشباع حاجاتهم .

ولهذا فقد أصبح للقانون الإدارى فى النظام الفرنسى مفهومه الخاص الذى يميزه عن القانون الادارى فى النظام الأنجلو سكسونى ، كما أن هذا القانون الأخير بجهل معظم القواعد الأساسية المتعلقة بالمرافق العامة ، والتى هى أساس تحديد نطاق القانون الادارى الفرنسى ، كما أنها فى الوقت ذاته الأساس الذى يتحدد به اختصاص القضاء الادارى .

وحيث أن الادارة تسير وتحيا فى إطار القانون الادارى فإن لهذا القانون أثره المباشر على كافة الموضوعات التى تثيرها دراسة الادارة العامة ومن ثم فإنه من الخطورة أن يفصل بين دراسة القانون الادارى ودراسة الادارة العامة لأن ذلك يؤدى إلى اللبس والى فرض حلول غير قانونية في كثير من الحالات .

وينتهى العميد الدكتور سليمان الطماوى إلى أنه مهما يكن الخلاف بين إدارة المشروعات الخاصة والمشروعات العامة ، فإنه ليس بالضخامة

التي تبدو لأول وهلة ، لاسيما فى السنوات الأخيرة فقد تم فى المدة الأخيرة تقارب بينهما يرجع إلى عدة عوامل هى :

١- أن المشرع فى معظم الدول لم يعد يترك المشروعات الخاصة حرة تمام الحرية فى تنظيم أمورها ، بل أخضعها لقدر كبير من الرقابة التى تستهدف حماية الصالح العام ، وقد امتدت هذه الرقابة إلى مختلف النواحى ، كالرقابة على حساب الشركات ، وما توزعه من أرباح ، وعلى كيفية تعيين مديريها وأعضاء مجالس إداراتها ، بل وكبار موظفيها ، فلم يعد الفارق كبيرا بين المشروعات العامة والمشروعات الخاصة فى هذا الصدد نتيجة لاخضاع المشروعات الخاصة لرقابة الدولة .

٢- أن الحكومات وقد بدأت ترتاد المجالات التى كانت مخصصة للأفراد فيما مضى ، أخذت تدير مشروعات اقتصادية وتجارية ، وكان من اللازم لكى تنجح هذه المشروعات أن تتم إدارتها وفقا لقواعد شبيهة بتلك التى تتبع فى إدارة المشروعات الخاصة بمعنى أن تستعمل فى هذا الشأن وسائل القانون الخاص .

وتأسيسا على ذلك فإن الأستاذ جلادن E . N . Gladden [1] حين أورد الفوارق الثمانية بين الادارتين العامة والخاصة ، عقب عليها مباشرة بقوله : « إن كثيرا من تلك الفوارق قد لاتوجد فى العمل بين المشروعات الخاصة والمشروعات العامة » .

وفى اعقاب الحرب العالمية الثانية بدأ الاهتمام بعلم الإدارة العامة

---

(1) E.N. Gladden : The Fssentials of Public Administration - London - 1958 P.17 .

يتزايد ويأخذ صورة أكثر جدية فأنشئت المعاهد المتخصصة ، وظهرت المجلات التي تهتهم بموضوعات الإدارة العامة كما ظهرت مؤلفات عديدة تتناول الجوانب المختلفة غير القانونية « الفنية » من الادارة ، سواء تعلق ذلك بالعملية الادارية فى ذاتها أو الوظيفة العامة ، أو الادارة العلمية ، كما بدأ الاهتمام بعلوم مساعدة كعلم الاجتماع الادارى ، إلا أن الملاحظ فى هذا الصدد أن التقدم الذى طرأ على فنون الادارة العامة وماتتضمنه من عناصر فى الادارة الفرنسية يقل إلى حد كبير عن التطور الذى طرأ على هذه الدراسات فى الولايات المتحدة ، التى ينظر إليها الفرنسيون وغيرهم من العلماء فى الدول المختلفة كنموذج يحتذى به فى التقدم والتطور الذى طرأ على فنون الادارة العامة وعلومها المختلفة .

وعلينا بعد هذا العرض بيان مدى الارتباط أو عدم الارتباط بين العلمين ، وقد سبق أن أشرنا إلى ارتباط المادتين لأن الادارة العامة نشأت فى أحضان إدارة الأعمال ، وقد ثار الجدل فى الدول الاشتراكية والرأسمالية على حد سواء حول إمكانية التمييز بين الإدارة العمة وموضوعها كما أسلفنا (وصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدول الادارى القائم على رسم سياستها العامة بقصد إكتشاف القواعد المؤدية إلى أفضل تشغيل لهذا الجهاز) وبين مادة إدارة الأعمال وموضوعها المشروعات الخاصة التجارية الصناعية بما تخضع له من قوانين العرض والطلب والمنافسة الحرة واستهداف الربح ، ويمكن أن نميز فى هذا الخصوص بين إتجاهين رئيسيين

الاتجاه الأول :

ويرى صعوبة التفرقة بين الادارة العامة والادارة الخاصة لعدم وجود فوارق أساسية بينهما إعتمادا علي أن المبادىء والقواعد التى تحكم الأجهزة التى تمارس الأنشطة الادارية واحدة فى الحالتين أى فى الادارة العامة أو الادارة الخاصة علي حد سواء ، ولافارق بينهما إلا من خلال التطبيق ، ففكرة الادارة في حد ذاتها عامة أو خاصة تخضع لمجموعة من الضوابط والقواعد المشتركة حيث يلزم باستمرار وجود تنظيم ، وقواعد لهذا التنظيم، بما تقوم عليه هذه القواعد من ضرورة وجود رئاسة تشرف علي الخطة ، وتشرف علي التنفيذ ، ومن ضرورة وجود عدد كبير أو صغير من الأفراد بالجهاز الادارى ، يقومون بالاجراءات والأعمال اليومية التى يتطلبها تنفيذ الخطة ، كل ذلك مع مايلزم فى النهاية من وجود أجهزة للرقابة والاشراف والمتابعة .

ويرى انصار هذا الاتجاه أن عوامل التقارب بين المادتين أهمها :

١- وجود نظريات مشتركة بين المادتين كتلك النظريات المتعلقة بالعملية الادارية وما يرتبط بها من مبدأ تقسيم العمل ، والطرق العلمية المستخدمة فى العمليات الادارية وفكرة العمل الجماعى داخل المنظمة الادراية[١] .

٢- علم ادارة الاعمال بلغ شأوا عظيما من التقدم والازدهار واهتم باحثوه بجوانبه المختلفة ، وكان أسبق في النشأة عن علم الادارة العامة

---

(١) د/ إبراهيم درويش - الادارة العامة فى النظرية والممارسة ص ٣١ .

لهذا ليس غريبا أن يقتبس الأخير العديد من الأنظمة ويتأثر بها ومن بينها ترشيد أعمال الادارة ، الادارة بالاهداف ، انسانية الادارة ، ديمقراطية الادارة ، البحث عن الفاعلية والكفاية الانتاجية والعائد وغير ذلك من الموضوعات التى ظهرت بصورة واضحة وجلية فى نطاق المشروعات الخاصة .

٣- من الناحية المقابلة فان علم ادارة الأعمال تأثر بعلم الادارة العامة خصوصا بعد أن تدخلت الدولة فى العديد من ميادين النشاط الخاص مما أدى إلى إدارة بعض هذه المشروعات بأساليب حكومية ، فضلا عن أن الادارة العامة فى صورتها المتطورة قدمت نماذج اقتبستها المشروعات الخاصة كذلك المشاكل المتعلة بشئون العاملين من حيث تعينهم وترقيتهم وتأمينهم وغير ذلك من الموضوعات[١] .

الإتجاه الثانى :

وهو الاتجاه الذى ذهب إليه معظم الباحثين وهو يرى أنه لابد من التمييز بين الادارة العامة ، وإدارة الاعمال وذلك لوجود فروق جوهرية بين المادتين سواء من حيث الفلسلفة التى تحكم كلا منهما ، أو من ناحية طبيعة الوظائف التى تنظمها كل منهما ، أو من ناحية التنظيم وأسلوب العمل التى يهتم بها كل من العلمين إلى غير ذلك من الفروق الأساسية التى سنوضحها فيما يلى :

أولا : من حيث الفلسفة التى تحكم كلا منهما :

ذلك أن الباعث من وراء نشاط الادارة العامة هو الخدمة العامة ،

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ٦٠- ٦١ .

فالإدارة العامة تؤدى مجموعة من الوظائف لحساب الخدمة العامة المجانية، فى حين أن الادارة الخاصة أو المشروعات الخاصة تؤدى مجموعة من الوظائف هى فى جوهرها تطبيق يومى لفلسفة الربح التى تقوم عليها المشروعات الخاصة ، وهو أمر غريب كلية عن نشاط الدولة والادارة العامة ، وعلى ذلك فإن المشروعات الخاصة لاتستهويها إلا المشروعات التى تحقق أكبر ربح ممكن وتعزف عما عداها من المشروعات مهما كانت حيويتها وأهميتها بالنسبة لجمهور المنتفعين ، على عكس الادارة العامة التى كثيرا ماتقدم على مشروعات خاسرة من حيث الربح ولكنها حيوية وهامة بالنسبة لجمهور المنتفعين غير أن ذلك لايعنى تحريم الربح على المشروعات العامة التى تقوم الادارة العامة بإدارتها ، إلا أنه فى الحالة التى تحقق فيها الادارة ربحا من المشروعات العامة ، فإن الربح لايكون الهدف الأساسى الذى يدفع نشاط الادارة ، كما أنه إذا تحقق فإنه يحقق وظيفة إجتماعية باعتباره يوجه نحو تحقيق الرخاء العام والوفاء بالمصالح الأساسية للأمة وسد النقص فى المشروعات الأخرى ، باعتبار أن الادارة العامة سواء فى المجتمع الاشتراكى أوالمجتمع الرأسمالى تؤدى وظائفها المختلفة لالحسابها ولالحساب الخزانة العامة وإنما لحساب جمهور المنتفعين .

ثانيا : من حيث طبيعة الوظائف وحيويتها :

فالادارة العامة تقوم بالوفاء بالحاجات الملحة للجماهير سواء كانت هذه الحاجيات اقتصادية أو اجتماعية أو دينية أو غيرها من الخدمات التى تستهدف النفع العام ، كما أنها تقوم بمجموعة من الانشطة الحيوية التي تستهدف حفظ المصالح الأساسية فى الدولة كالدفاع والأمن والقضاء أما

دائرة الوظائف التى تعمل فى نطاقها إدارة الأعمال فهى الأنشطة الاقتصادية ودائرة هذه الأنشطة بالطبع أقل حيوية وأهمية من دائرة الادارة العامة .

ثالثا : من حيث التنظيم وأسلوب العمل .

تتميز الادارة العامة بضخامة المشروعات التى تديرها والتزامها بالمساواة بين المنتفعين فى ادائها لخدماتها ، طبقا للمبدأ العام الذى يحكم كافة المرافق العامة وهو مبدأ مساواة المنتفعين امام المرافق العامة ، كما أن الادارة العامة تخضع لقواعد جامدة ومحددة إعمالا لمبدأ الشرعية وسيادة القانون وقد يؤدى التزمت فى هذا الالتزام إلى ظهور امراض البيروقراطية ، فى حين ان المشروعات الخاصة تكون عادة أقل حجما وأكثر مرونة فى الاجراءات التى تخضع لها ، لانها لاتخضع للروتين المعقد الذى تخضع له الاجهزة الحكومية .

رابعا : من حيث احتكار بعض الوظائف :

هناك بعض مصالح أساسية تتعلق بكيان الدولة وسلامتها ، كما أن هناك مصالح حيوية للجمهور لايمكن أن تترك للنشاط الفردي ولا للمشروعات الخاصة ، كتلك التى تتعلق بالأمن والبوليس والقضاء أو بالاقتصاد القومى . وقيام الادارة العامة باحتكار بعض الوظائف يؤدى إلى وجود قواعد تتعلق بالادارة العامة وحدها تتولد من طبيعة تنظيم هذه الأجهزة أو علاقاتها بالعاملين فيها او المتعاملين معها .

فى حين أن المشروعات الخاصة تقوم على أساس المنافسة الحرة وتعدد

المشاريع الخاصة ولاخطر من المنافسة بين هذه المشروعات لأنها تتم فى إطار قواعد القانون الخاص مع وجود رقابة من الدولة .

خامسا : من حيث المسئولية :

الادارة العامة مسئوليتها عامة ومشددة وتتعدد صورها ، فهى مسئوليه مسئولية سياسية أمام الرأى العام وأمام المؤسسات الدستورية ، الى جانب المسئولية الادارية للموظفين قبل رؤسائهم فضلا عن المسئولية القضائية أمام القضاء العادى أو الادارى وهو مايدفع العاملرن بالادارة العامة الى الالتزام بواجبهم ، واحترام رغبات الجمهور ، والعمل بروح الفريق سواء فيما بينهم أو مع العاملين فى الأقسام الأخرى ، أما مسئولية المشروعات الخاصة فهى مسئولية ليست بهذا الاتساع لأن العاملين فى المشروعات الخاصة لايسألون إلا أمام الادارة العليا للمشروع الخاص كالمدير العام ورئيس مجلس الادارة وذلك لكون المشروع الخاص يعمل فى أموال خاصة ويستهدف الربح الشخصى . ومن فان المسئولية هنا أضيق نطاقا وأكثر تحديدا .

سادسا : من حيث السلطة :

سلطة المدير فى الادارة العامة سلطة مقيدة أى جزئية ، سواء من حيث تعيين العاملين أو ترقيتهم أو مساءلتهم تأديبيا ، كما أن هذه المسئولية مقيدة أيضا من ناحية القرارات التى يصدرها التى يجب أن تكون فى النطاق الذى حددته القوانين واللوائح ، والمدير الناجح هو الذى يلتزم بالقيود والحدود السابقة دون مناقشة أو تعقيب ، فى حين أن السلطة التى يملكها المدير فى المشروع الخاص سلطة كاملة فى المجالات السابقة ،

ونتيجة لذلك فإن المدير فى الادارة العامة يجب أن يقوم بتنفيذ التعليمات والتوجيهات التي يتلقاها من المؤسسات السياسية دون تردد فى حين أن المشروعات الخاصة لاتخضع لهذه التعليمات أو التوجيهات إلا أثناء الأزمات كالحرب مثلا وذلك يرجع إلى كون هذه المشروعات هى التى اختارت أهدافها التى تقوم أساسا علي تحقيق الربح .

سابعا : من حيث الوسائل :

كما تختلف الادارة العامة عن الادارة الخاصة فى الوسائل التى تتمتع بها كل منهما فالادارة العامة يحكمها نظام قانونى مختلف عن النظام الذى تخضع له المشروعات الخاصة حيث الأولى يحكمها القانون الادارى بوجه عام ونظرياته المعروفة لذلك فهى تتمتع بمجموعة من الوسائل أتاحها لها القانون العام - الادارى - كالتنفيذ المباشر ، وحق اصدار أوامر إدارية، ونزع الملكية للمنفعة العامة ، والعقود الادارية ، إلى غير ذلك من الوسائل التى أتاحها القانون الادارى بحكم كونها تسعى إلى تحقيق النفع العام والسهر علي المصالح العامة ، وهى وسائل القانون العام التى تدرس فى نطاق القانون الادارى ، فى حين أن المشروعات الخاصة لاتتمتع بشىء من هذه الوسائل فى معاملاتها مع الجمهور وإنما تخضع أساسا لقواعد القانون الخاص - المدنى والتجارى - الذى يتميز بفكرة المساواة وبالتالى لايسمح بوجود امتيازات لأى مشروع على آخر أو على الافراد مهما كانت أهمية المشروع .

ثامنا : من حيث التزاماتها حيال الجمهور :

سبق أن أشرنا أن الادارة العامة تلتزم بأداء خدماتها إلى الجمهور

بحيث لايجوز أن تميز بينهم وذلك اعمالا لقاعدة مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة ويمقتضى هذا الالتزام أتاح القانون للأفراد وسيلتين :

الأولى : دعوى الالغاء :

وبمقتضاها يحق للأفراد اللجوء إلى القضاء الادارى لالغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون واجبار الادارة على مساواة المنتفعين أمامها .

الثانية : دعوى التعويض :

وبمقتضى دعوى التعويض يجوز للأفراد الذين لحقتهم أضرارا نتيجة لاخلال الادارة العامة بواجباتها أن يلجئوا للقضاء الادارى للحكم بالتعويض عن ذلك الضرر، وذلك علي خلاف المشروعات الخاصة ، فمن ناحية لايجيز لهم القانون اللجوء إلى القضاء لتحقيق هذا المبدأ فى مواجهة الأفراد . ومن ناحية ثانية لايجوز للأفراد اللجوء لقضاء الالغاء لالغاء القرارات الصادرة ضدهم فى نطاق المشروعات الخاصة لأن هذه القرارات لاتعتبر من القرارات التى يجوز الطعن فيها بالالغاء .

ومن هنا نتبين الفروق الأساسية بين علم الادارة العامة ، وإدارة الأعمال إلا أنه يلاحظ أنه وإن كان هناك تمايز بين العلمين على النحو الذى فصلناه فإن هناك تشابها فى المبادىء التى تحكم كل منهما باعتبار أن هذه المبادىء تحكم كل منهما باعتبارهما « إدارة » وهو مايجعل هذه المبادىء حينما تطبق فى الادارات غير الحكومية يطلق عليها « إدارة الأعمال » فهذه الوحدة تؤدى إلى ألتماثل فى المبادىء وفى عناصر العملية الادارية ، غير أن التباين يتحقق باختلاف النطاق الذى تعمل فيه المبادىء بحسب ما

إذا كانت الادارة « عامة » أم « خاصة » بحيث إذا ماطبقت هذه المبادىء علي الادارة العامة فإنها تصطبغ بالصبغة العامة التى تميزها فيما لو طبقت علي المشروعات الخاصة وهو ماأدى بأصحاب الاتجاه الأول الى القول بعدم وجود فوارق بين المادتين علي النحو الذى بيناه[١] .

المبحث الخامس

الادارة العامة والقانون الادارى

ثار نقاش فى الفقه بعد أن قررت مادة الادارة العامة فى كليات الحقوق فى أواخر الخمسينات حول التمييز بين مادة الادارة العامة وبين القانون الادارى ، لاسيما وأن طلاب السنة الثانية يدرسون القانون الادارى ويتضمن دراسة تفصيلية « لتنظيم الادارة العامة » ودار النقاش حول هل المادة الجديدة تعنى إعادة توزيع مادة القانون الادارى ؟ بحيث يفسح للقانون الادارى مجالا أوسع بأن يقتطع جزء من المقرر ويدرس فى السنة الرابعة دراسة تفصيلية ، أم أن الادارة العامة كمادة جديدة يقصد من وضعها بين المواد التى يدرسها طلاب الحقوق معنى آخر غير هذا المعنى الذى يدرس فى نطاق التنظيم الادارى كجزء من القانون الادارى[٢] .

(١) للمزيد من التفصيل :

- أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى - المصدر السابق ص٤١-٤٢

- دكتور/ إبراهيم شيحا - أصول الادارة العامة ص ٣٨ .

- دكتور/ محمد سعيد عبدالفتاح - الادارة العامة - الطبعة الثانية - ص ٢٩ .

- دكتور/ إبراهيم درويش - المصدر السابق ص ٣٢ - ٣٣ .

(٢) راجع فى هذا الشأن على سبيل المثال :

أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى - المصدر السابق - المقدمة ص١٤

فى الحقيقة كما يقرر أستاذنا العميد سليمان الطماوى « بأن واضعى اللائحة الجديدة حينما أدخلوا مادة الادارة العامة ، أرادوا لطالب القانون أن يرتاد أفاقا جديدة قد تكون غير ذات طابع قانونى خالص ، ولكنها لازمة له فى حياته العملية إلى حد كبير ، الأمر الذى يؤدي بنا إلى أن نبين الفروق الأساسية بين الادارة العامة والقانون الادارى . فالقانون الادارى كما سبق أن وقفنا على تعريفه وموضوعاته هو ذلك الفرع من فروع القانون العام الذى يحكم الادارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها ووسائلها وعلاقاتها مع الافراد .

فى حين أن الادارة العامة كما عرفناها فى بداية هذه الدراسة هى ، علم إنسانى يعنى بوصف وتفسير بناء ونشاط جهاز الدولة القائم علي رسم سياساتها العامة بقصد أكتشاف القواعد المؤدية إلى أنفضل تشغيل لهذا الجهاز .

وعلى ذلك فمن هذين التعريفين يمكن أن نتبين إلى أن كليهما يدور حول موضوع واحد وهو « الاداره العامة » على أنه وإن كانت الادارة العامة و القانون الادارى يتحدان فى وحدة الموضوع الذى يهتمان به إلا إن هناك فروقا أساسية بين الادارة العامة والقانون الادارى أهمها :

= د/ على الجبيبى – الادارة العامة – مرجع سابق – ص ٤٨ ومابعدها .
د/ ثروت بدوى – القانون الادارى – ١٩٧١ – ص ٣٠ ومابعدها .
د/ عبدالفتاح حسن – مبادىء القانون الادارى الكويتى – ١٩٦٩ – ص ٣٨ .
د/ محمد كامل ليلة – مبادىء القانون الادارى – الجزء الأول – ١٩٦٨ ص١٦٤٨ .
حيث يحدد سيادته العلاقة بين الادارة العامة والقانون الادارى بقوله « والعلمان يتداخلان ، وينعكسان على بعضهما فيحدثان تأثيرا متبادلا وفائدة متبادلة » .

أولا : القانون الادارى يحوى القواعد القانونية التى تحكم الادارة بمدلوليها العضوى والموضوعى ، فهو يحوى القواعد القانونية التى تتعلق بتنظيم الادارة من الناحية القانونية والكيفية التى نظم بها الشارع البناء القانونى للهيئات الادارية ، كما يهتم إلى جانب ذلك بشروط تطبيق القواعد القانونية التى تحكم الادارة العامة واجراءات تطبيقها ، والحقوق أو الالتزامات التي تترتب عليها ، كما يعنى بدراسة العقود الادارية وغيرها من المسائل القانونية البحتة ومايتصل بها من منازعات تدخل فى نطاق ولاية القضاء الادارى .

فى حين أن الادارة العامة تحوى مجموعة من المبادىء والأسس التى تطبق على الهيئة الادارية والتى تكفل التشغيل الأفضل والأكثر فاعلية فى تحقيق الأهداف العامة التى تنشدها الادارة العامة ، وبمعنى أدق فإن الادارة العامة تهتم بالجوانب الفنية التي يجب أن تؤدى بها العمليات الادارية ، على حين يقتصر القانون الادارى على دراسة الادارة العامة من حيث تنظيم المشرع لها ومن حيث أنشطتها لأن الادارة العامة تهتم بالجوانب الفنية التي تكلف حسن أداء الادارة العامة لوظائفها .

وعلى سبيل المثال فإن جامعة الأزهر ينظر المشرع لها باعتبارها أحد الأشخاص المعنوية العامة ، فمن هذه الزاوية يبين القانون الادارى القواعد التي تحكم الاشخاص المعنوية العامة ، وإلى جانب ذلك فإن جامعة الأزهر باعتبارها هيئة عامة تمارس وظائفها وفقا لقانون تطوير الأزهر رقم ١٠٣ لسنة ١٩٦١ ومايتصل به من قرارات جمهورية ووزارية ، وكذلك قانون الجامعات الأخير فى المسائل التى رؤى العمل بها فى جامعة الأزهر ، كما

تخضع أيضا للقرارات الادارية الصادرة من السلطات الادارية داخل الجامعة كمجلس الجامعة ورئيس الجامعة وأمينها العام ، من كل هذه القوانين والقرارات يتحدد الاطار القانونى الذى تخضع له جامعة الأزهر والذى يدخل أساسا فى نطاق القانون الادارى ، ووفقا لهذا الاطار يتحدد العمل داخل الجامعة وتتوزع الاختصاصات ، كما يتحدد مركز العاملين وفقا للدرجة التى يشغلها كل منهم فى السلم الادارى للجامعة ، كما تتحدد شروط قبول الطلاب وتوزيع المناهج الدراسية وقواعد النجاح والرسوب والفصل التأديبى وغير ذلك من المسائل التى تصطبغ دائما بالطابع القانونى التى تدخل أساسا فى نطاق القانون الادارى .

فإذا نظرنا إلى جامعة الأزهر من الزاوية المقابلة « زاوية الادارة العامة» نجد هذا العلم ينظر إليها بنظرة مغايرة ، ذلك لأن الادارة العامة تنظر إليها باعتبارها منظمة تستهدف غايات محددة ، ومن خلال هذه النظرة فإن علم الادارة العامة يهتم أساسا ببيان الكيفية التى تدار بها جامعة الأزهر كمنظمة ادارية لكى تحقق الأهداف التى رسمها المشرع ، وأفضل الاساليب التى يمكن أن تصل إلى أفضل تشغيل لتحقيق هذه الأهداف .

ومن ثم فان علم الادارة العامة لايعنيه الهيكل العام للجامعة الذى حددته القوانين واللوائح ، بقدر مايعنيه فنية العمل داخلها ، كما لايهتم بالكيان الموجود بقدر ما يهتم بتحقيق هذا الكيان للهدف المرسوم له ، كما لايشغله النظام القائم فى الجامعة بقدر مايشغله كيفية تحقيق الاستفادة القصوى من الطاقات البشرية والامكانيات المادية المتاحة داخل الجامعة .

ثانيا : ويترتب على ماسبق أنه وإن كانت الادارة العامة والقانون

الادارى يشتركان فى دراسة الادارة العامة كما يهتمان بكيفية أداء الادارة العامة لأنشطتها المختلفة علي الوجه الأكمل الذى يمكن الادارة العامة من تحقيق الصالح العام ، غير أن القانون الادارى يهتم بها من الزاوية القانونية البحتة حسبما تبينه القوانين واللوائح ، فى حين أن الادارة العامة تهتم بها من الزاوية الفنية التى تكفل التشغيل الأمثل والأفضل لكى تحقق أهدافها وذلك يؤدى إلى فارق أساسى بين القانون الادارى والادارة العامة وهو يتعلق بالنطاق الذى يعمل فيه كل من العلمين ، فنطاق القانون الادارى يتعلق بالجوانب القانونية التى تحكم الادارة العامة من حيث نشاطها وتنظيمها ، فى حين نجد نطاق الادارة العامة يتعلق بالجوانب الفنية التى تحكم هذا النشاط وذلك التنظيم .

وعلى سبيل المثال فإن القانون الادارى فى تنظيمه للوظيفة العامة فإنه يحدد شروط الموظف العام واختصاص الوظيفة ومسئولياتها ، والقانون الادارى لايهتم إلا بهذه الزاوية القانونية البحتة ، أما الادارة العامة فهى كما قلنا تهتم بالجانب الفنى فقط وهى فى نظرتها إلى الوظيفة العامة والموظف العام فإنها تهتم بمدى كفاية الشروط السابقة وهل يجب أن يتوفر إلى جانبها شروط أخرى كالتدريب مثلا ، وإذا كانت الإجابة بنعم فهل يجب أن يتم التدريب قبل الالتحاق بالوظيفة أم بعدها ، وهل من الأوفق أن يتم التدريب داخل العمل لكى يكتسب الموظف الخبرات اللازمة لأداء الوظيفة ويتعود على المناخ الذى سيعمل فيه ، أم يجب أن يتم التدريب خارج العمل ، وغير ذلك من المسائل التى تخرج عن الجوانب القانونية

التى تتضمنها القوانين واللوائح ويحتويها القانون الادارى أساسا ، فالادارة العامة وفقا لذلك تتعلق بالجوانب الفنية غير القانونية التى تتصل أساسا بحركة المنظمة الادارية وتحويل أفرادها إلى شعلات وطاقات عمل تسعى جاهدة إلى تحقيق الغرض الذى تنشد الهيئة الادارية تحقيقه .

ويمكن ضرب أمثلة عديدة فى هذا الشأن ومنها أن القانون الادارى حين يهتم بالنظام القانونى للوظيفة العامة طبقا للتشريعات الخاصة بها ولوائح الخدمة المدنية فهو يهتم بالنظام الرسمى للتعيين ، والشروط التى يجب أن تتوفر فى المرشح ، ونظم منح المرتبات والعلاوات والترقيات والتأديب .

أما علم الادارة العامة فهو يهتم بالادارة فحسب من الناحية الفنية والاجتماعية والنفسية فمن الناحية الفنية والتنظيمية فيما يتعلق بالتعيين يهتم علم الادارة العامة بالشكل الذى وضعته النصوص وهل يحقق الغرض المرسوم من عدمه ، وعما إذا كان من الأفضل إيجاد نظم جديدة للتعيين من عدمه ، وجدوى تعدد نظم التعيين بحسب تعدد نظم الوظائف وحسب نوعياتها ... وهكذا بالنسبة لسائر الموضوعات المتعلقة بالوظيفة . وفى النهاية يقدم الباحث فى نطاق الادارة العامة مايتصوره من علاج لمواجهة أوجه القصور .

أما من الناحية الاجتماعية والنفسية فالباحث فى نطاق الادارة العامة يهتم بالمجموعات الاجتماعية للموظفين ، وأسس تقسيمها والطبقات التى يأتى منها الموظفون[١] .

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب – المصدر السابق ص ٤٧ ومابعدها .

على أنه وإن كان لكل من العلمين مجاله ونطاقه الذى يعمل فيه فإن الملاحظة الجديرة بالاعتبار أن هناك ارتباطا بين القانون الادارى والادارة العامة بحيث لايجوز الفصل بينهما ، وذلك لأن الجمع بينهما ضرورى وحتمى لتقدم الادارة كما يؤدى إلى أداء الادارة العامة لوظائفها على نحو يتفق مع حكم القانون ، وذلك يرجع الى أنه وإن كان حتميا على رجل الادارة أن يقف على حكم القوانين واللوائح ويعمل على تطبيق أحكامها ويلتزم بالحدود التى حددتها له لكى يكون تصرفه فى نطاق الشرعية القانونية ، فإن الادارى الناجح لايجوز له أن يقف عند حد هذه المعرفة وإنما يجب إلى جانب ذلك أن يلم بالجوانب الفنية المختلفة التى تحكم العمليات الادارية التى يقوم بها .

وعلى ذلك فدراسة الظواهر الادارية من الوجهة القانونية البحتة تضيق من مجال البحث وتحول دون تقدم الادارة ، وإنما يتحتم أن يلم رجل الادارة بالجانبين ، لأن كل جانب منهما يؤثر ويتأثر بالآخر ويتبادل كل منهما التأثر والتأثير ، بحيث يؤدى ذلك فى النهاية إلى صبغ رجل الادارة بطابع فنى وقانونى يؤهله لأداء وظائفه على نحو أكمل يحقق الهدف الذى تضطلع المنظمة بتحقيقه ، فالنتيجة إذن التى ننتهى إليها أن المام العاملين فى الادارة بحد أدنى من المعرفة القانونية تمكنهم من سرعة انجاز الأعمال واصدارها صحيحة من حيث الشكل أو الموضوع وخاصة تلك التى تتعلق بطبيعة القانون أوتفسيره ، وهذا فى حد ذاته يعتبر إعلاء لقاعدة الشرعية وسيادة حكم القانون ، الذى يجب أن تزاول الادارة العامة وظائفها وانشطتها المختلفة وفقا له ، كما أن إلمام العاملين بالقواعد الفنية التى

تعتبر موضوع الادارة العامة يساعد فى إشتراك رجل الادارة من الناحية المقابلة فى صنع القانون عن طريق إعداد مشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة إلى السلطة التشريعية ، فالادارة العامة حينما تقوم بإعداد هذه المشروعات أو حينما تصدر قرارات بقوانين في الحالات التى يجوز فيها للإدارة ذلك كما هو مبين فى الدستور ، تضعها أوتقدمها مدفوعة بكافة ماتحقق أمامها فى العمل بما فيها من عوامل سلبية يتحتم تجنبها ، وعوامل إيجابية يتعين التأكيد عليها والعمل علي تنميتها وزيادة فاعليتها.

ومن هنا يظهر الارتباط الوثيق بين علمى الادارة العامة والقانون الادارى .

الباب الثانى

التنظيم

للتنظيم مفهوم عام يعبر عن (وضع كل شىء فى مكانه ، وكل شخص فى مكانه وربط الأشياء بعضها ببعض والأشخاص بعضهم ببعض ، من أجل تكوين وحدة متكاملة أكبر من مجرد الجمع الحسابى لأجزائها) .

والتنظيم بصفة عامة يدور حول الجهد الجماعى لأنه وحده الذى يحتاج إلى التنظيم[١] ، فإذا كان عبء العمليات المطلوب القيام بها يزيد على قدرة شخص واحد وجب التنظيم ، حيث يصبح من الضرورى تحديد واجبات كل شخص ليكون مسئولا عن تنفيذ ذلك الجزء من العمل بالذات ، ويحاسب عليه إذا أخطأ أو لم يؤده على الوجه المطلوب ، كما أنه من الضرورى اعطاء كل شخص السلطة اللازمة للقيام بواجباته .

وعلى ذلك يعتبر التنظيم من أهم العناصر التى تحتويها العملية الادارية وهو أول مايتجه إليه الباحثون فى مجال دراسة الادارة العامة فالتنظيم يعتبر المرحلة الأولى فى العناصر التى تحتويها العملية الادارية وذلك باعتبار الادارة ليست سوى تنظيم وتنسيق الجهود المشتركة فى سبيل تحقيق غاية مرسومة .

---

(١) دكتور/ عبدالكريم درويش والدكتوره ليلى تكلا : أصول الادارة العامة مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٧٧ ص ٣٣٠ حيث يتحدث سيادته عن ماهية التنظيم باستفاضة .

- دكتور/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ١٥٠ ومابعدها .

وفى تعرضنا للتنظيم نتناول تعريف التنظيم ، وأهميته ، وخطواته ، والعناصر التي يتضمنها ، والمبادىء العامة فى التنظيم ثم نتناول البيروقراطية الادارية ومشاكل الادارة المصرية .

الفصل الأول

تعريف التنظيم وأهميته وخطواته .

تعريف التنظيم [1] :

يعتبر التنظيم بحق أهم موضوعات علم الادارة حتي أن بعض العلماء يطلقون إسمه على علم الادارة فيقولون علم التنظيم ولعل ذلك إطلاق لاسم

---

(١) فى تعريف التنظيم راجع :

Leonard D. White; Introduction to study of Public Administration , p.2.M.E Dimock .

ترجمة إبراهيم على البرلسى – مراجعة د/محمد توفيق رمزى – مؤسسة الحلبى ، ص١٥٣ .

د/ حسن أحمد توفيق – الادارة العامة – مطبعة المجد – ١٩٧٠ – ص ١٩ .

د/ على عبدالمجيد توفيق – الأصول العلمية للادارة والتنظيم – الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية – ١٩٨٢ – ص ٩٣ .

د/ ماجد راغب الحلو – علم الادارة العامة – مؤسسة الجامعة بالأسكندرية – ص١٨٤

د/ سليمان الطماوى – مبادىء علم الإدارة العامة – مرجع سابق – ص٧١ ومابعدها

د/ على السلمى – السلوك التنظيمى – مكتبة غريب – ١٩٨٠ .

الأستاذ / عيسى عبده – الادارة فى مراحل الانتاج والتوزيع – دار الكتاب العربى – ١٩٦٥ .

د/ عادل حسن – على شريف – د/ محمد فريد الصحن – تنظيم وادارة الأعمال – مرجع سابق – ص ١٦١ ومابعدها .

الجزء على الكل إظهارا لأهمية هذا الجزء .

والتنظيم له معان متعددة ، فقد يطلق بالمعنى الواسع فيقال بأن التنظيم هو « الشكل الذى تفرغ فيه جهود جماعية لتحقيق غرض مرسوم » ، وهذا التعريف ينصرف إلى التنظيم فى كافة المنظمات والمشروعات سواء أكانت عامة أم خاصة ، ومن ثم فكما يصدق علي المشروعات العامة يصدق أيضا علي المشروعات الخاصة .

كما يقصد بالتنظيم عملية إعادة توصيف وترتيب العلاقات بين أجزاء المنظمة وهذا المعنى ينصرف إلى إعادة النظر فى نظام قائم بقصد تنظيمه من جديد ، كما يعرف بأنه « عملية ترتيب الجهود البشرية داخل المنظمة الادارية ، وتصنيف المهام والوظائف بها وذلك من أجل تحقيق أفضل تنفيذ للأهداف وبأقل تكلفة »[1] . أما المعنى الذى نقصده فى مجال دراسة الادارة العامة فيقصد به « تحديد من يقوم بكل عمل من الأعمال المتنوعة التى تضطلع بها الادارة وبيان العلاقة بين القائمين بهذه الأعمال ، وما يتمتع به كل منهم من سلطة ومايتحمله من مسئولية ، وكذلك كيفية انجاز هذه الأعمال ومايتبع فيها من اجراءات » .

ومن التعريف سالف الذكر يتضح لنا أن التنظيم يقوم على الأسس التالية :

١- تحديد من يقوم بكل عمل من الأعمال المتنوعة والعديدة التى تقع

---

(١) د/ يحيى الجمل - الادارةالعامة ١٩٧٤ وهى مجموعة المحاضرات التى ألقيت على طلاب دبلوم العلوم الادارية . وأيضا د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ١٤٩ .

على كاهل الادارة .

٢- بيان وتحديد العلاقة التى تقوم بين القائمين بهذه الأعمال .

٣- تحديد السلطات والمسئوليات بالنسبة لعمال الادارة .

٤- كيفية إنجاز الأعمال داخل المنظمات الادارية والاجراءات التى تتبع بصددها لانجازها .

أهمية التنظيم :

والتنظيم فى مجال دراسة الادارة العامة على جانب كبير من الأهمية وذلك لكون الحكومات على الرغم من أنها تملك إمكانات بشرية ، وطاقات مادية ، على قدر من الضخامة والاتساع ، إلا أنه يتوقف علي حسن التنظيم نجاح الادارة العامة فى تحقيق أهدافها ونجاح المشروعات الحكومية، فمن الثابت - كما أشرنا إلى ذلك - أن إدارة حسنة إلى جانب إمكانيات متواضعة يمكن أن تؤدى إلى نتائج أفضل بكثير من تلك التى تؤدى إليها إدارة سيئة توفرت لديها إمكانيات أكثر ، وهو مانشاهده فى المجتمع الدولى المعاصر ، فكثيرا مانجد دولة من الدول استطاعت رغم تواضع إمكانياتها أن تنجز الكثير من المشروعات وأن تحقق التقدم والرخاء فى حين نجد دولة أخرى تملك إمكانيات أكبر ، بشرية ومادية ، عجزت عن الوصول إلى مستوى الدولة الأولى ، بل قد تكون الأولى دولة عظمى متقدمة ، فى حين نجد الثانية تحتل مكانها بين الدول المتخلفة (الأرجنتين والبرازيل بالمقارنة مع اليابان) ويرجع نجاح الأولى وإخفاق الثانية فى أن الدول من النوع الأول توفرت لديها إدارة حسنة تتمتع بقدرة على التنظيم

الجيد ، ولم يتوفر هذا التنظيم للدول من النوع الثانى فأدى إلى تخلفها .

وعلى ذلك فالتنظيم ضرورة لكل منظمة عامة كانت أو خاصة إذ أن وجود جهد جماعى يسعى إلى تحقيق غرض مايستوجب قدرا من التعاون والتنسيق لهذه الجهود وبيان وظيفة كل عضو ودوره وتحديد سلطاته ومسئولياته وبدون ذلك لايمكن أن يتسنى للمنظمة تحقيق أهدافها . وتزداد الحاجة إلى التنظيم كلما زاد حجم المنظمة ومن ثم إزدياد حجم أعمالها وعلاقاتها وتعقد وظائفها وهو مانشاهده اليوم الأمر الذى يجعل التنظيم ضروريا ولازما لكل منظمة إدارية وهذه الأهمية تزداد وتصبح الحاجة إليها ضرورية فى المنظمات الادارية العامة[١] .

المراحل التى يتضمنها التنظيم[٢] :

السمة البارزة لمجتمعنا المعاصر هى مجتمع التنظيم إذ نجد أن المجتمع يتكون من مجموعة كبيرة متعددة ومتنوعة من المنظمات ابتداء من الدولة- الحكومة - الوزارة - المصلحة الحكومية - المحافظة - الشركة - النقابة- ممايدل على أهمية التنظيم .

والتنظيم ليس عملية سهلة نظرا لكثرة المسائل التى يتناولها ، والاشكالات التي يجب أن يتخذ موقف منها ، إلا أنه يمكن أن نميز فى

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ١٥٠ - ١٥١ .

(٢) عيسى عبده - الادارة فى مراحل الانتاج والتوزيع - الجزء الأول - ص ٢٠٨ .
د/ على السلمى - السلوك التنظيمى - مرجع سابق - ص ٢٧٧ .
د/ على عبدالمجيد - الأصول العلمية للادارة والتنظيم - مرجع سابق - ص ١٤٠
د/ عادل حسن - وآخرين - مرجع سابق - ص ٢٥٧ .

داخل عملية التنظيم بين خطوتين رئيسيتين تتضمنهما عملية التنظيم ، إلي جانب خطوات أخرى فرعية أو ثانوية ، أيا كان المستوى الذى يتم فيه التنظيم وأيا كانت ضخامة الادارة التى تخضع له .

الخطوة الأولى :

وتتحدد فى أن التنظيم يتطلب استعراض مختلف الأعمال التى يقوم بها الموظفون ، وتحليل هذه الأعمال ، ومايتمتع به كل منهم من سلطة ومايتحمله من مسئولية ، وكذلك كيفية تحليل كل عمل من هذه الأعمال إلى عناصره الأولية ، والوقوف على دور كل عنصر من هذه العناصر وبيان الاجراءات اللازمة لأداء هذه الأعمال والاجراءات غير اللازمة فى عملية التنظيم - وذلك لتجنبها - وتحديد العلاقات التى يمكن أن تنشأ بين الأعمال الادارية والقائمين عليها على كافة المستويات ، وفى كل الاتجاهات ، مع تقسيمها إلى مجموعات متجانسة .

وتحديد علاقات هذه المجموعات بعضها مع البعض الأخر مع تصور هذه العملية فى شكل هيكل إدارى . أو خريطة تنظيمية تأخذ شكل هرم ادارى تحتل قمته قيادة المنظمة ، ثم يلى ذلك أقسام المنظمة والوظائف المختلفة فيها ويمكن القول بأن هذه الأعمال هى التى أدت إلى وجود المنظمة الادارية لتحقيقها .

الخطوة الثانية :

وتتم بعد الانتهاء من المرحلة الأولى وتقوم علي تقسيم الأعمال علي من يناط بهم أدائها ، وتحديد مايتمتع به كل منهم من اختصاصات

وسلطات ، والمسئولية التى تتعلق بكل منهم ومايترتب علي ذلك من تحديد العلاقات التى تربطهم فى مختلف المستويات وهذا العنصر هو أساس وجوهر فكرة التنظيم إذ أن الحاجة إلى تنظيم فرضتها حتمية تقسيم العمل.

فالتنظيم يحدد العمل المطلوب من كل عضو وكذلك العلاقات بين الأعضاء بهدف أن تكون جهودهم أكثر كفاءة وفاعلية فى تحقيق هدف الادارة وهذا التقسيم يؤدى إلى مبدأ آخر لايقل عنه أهمية وهو مبدأ التخصص الوظيفى وهذا وذاك يؤدى إلى منع الازدواج والحيلولة دون تعارض الأعمال والاختصاصات .

أما الخطوات الثانوية التى يقتضيها أى تنظيم فتتمثل فى الخطوات الآتية :

١- وضع الأهداف وتحديدها بدقة ، ورسم الخطط اللازمة لتحقيق هذه الأهداف ، ويرجع ذلك إلي كون التنظيم ليس غاية فى حد ذاته وإنما هو إحدى العمليات الادارية التى تترابط فيما بينها ، والتى تستهدف إنجاز غايات وأهداف تسعى الادارة لتحقيقها .

٢- تحديد الأنشطة لتحقيق هذه الأهداف وتصنيف هذه الأنشطة إلى نشاطات مترابطة ومتكاملة ، وتجميعها فى وحدات كل منها تقوم بأنشطة متشابهة ومتقاربة ، وذلك فى ضوء الامكانيات والطاقات البشرية المتاحة، وذلك حتى يمكن الافادة من التخصصات المتعددة الموجودة فى الجهاز - المطلوب تنظيمه - وتحديد الأنشطة يتحقق بوسائل متعددة منها :

أ- يمكن أن يتحقق وظيفيا أى على أساس الهدف المراد تحقيقه من

النشاط الادارى ، وفى هذه الحالة توضع الأنشطة التى تستهدف غرضا واحدا فى مجموعات متجانسة ، بحيث تتعدد الأقسام الادارية بتعدد الأهداف وبالتالى الخدمات التي تقوم الادارة بتقديمها ، وتتكون من عدة مجموعات متخصصة على أساس الهدف . ومن المسلم به أن توزيع الأنشطة الادارية على أساس الأهداف المراد تحقيقها يعتبر أفضل الأسس التى يمكن علي أساسها تحديد الأنشطة الادارية وعلى أساس ذلك يمكن أن تحدد كفاءة هذه الأجهزة أوعدم كفاءتها .

ب- ويمكن أن يتحقق على أساس مهنى أو وظيفى وذلك بأن يتحدد النشاط على أساس احتوائه على نشاط متجانس يضم أفراد مهنة واحدة على أن يقوم أفراد كل مجموعة بالأعمال المهنية بالنسبة لكل أفراد الدولة ويشكلون على هذا الأساس قسما إداريا يضم أبناء المهنة الواحدة .

غير أن هذا المعيار يصعب تحقيقه إلا فى المرافق المهنية (النقابات) كنقابات المحامين والمهندسين والأطباء وغيرها ، وترجع صعوبة المعيار إلى أن أفراد كل مهنة هم فى حاجة إلى أفراد مهنة أخرى مختلفة لإمكان القيام بالخدمة التى تخصصوا فيها ومن ثم يصعب الأخذ بهذا المعيار على إطلاقه .

جـ- كما يمكن أن يتحدد النشاط على أساس طوائف المستفيدين أى أساس الجمهور الذى يتجه النشاط إليه وذلك بأن توضع كل الأنشطة التى تخدم قطاعا معينا من الجمهور فى مجموعة بحيث تشكل وحدات متخصصة فى خدمة قطاعات محددة من الجمهور تختلف عن الوحدات الأخرى التي تؤدى خدمات إلى قطاعات أخرى من الجمهور ، ومن أمثلة

ذلك مستشفيات الأطفال أو مستشفيات أمراض النساء والتوليد ، ورياض الأطفال ، ودور رعاية المسنين ، ورعاية الأحداث .

وهذا المعيار إذا أمكن الأخذ به فى بعض الأحيان إلا أنه لايمكن الأخذ به كمعيار مطلق لتحديد الأنشطة التى تضطلع بها الادارة ، ذلك أن كل الفئات تشترك فى طلب معظم أن لم يكن كل الخدمات التى تقدمها الدولة.

د- كما يمكن أن تتحدد الأنشطة على أساس جغرافى فتقسم وظيفة الادارة إلى عدة أقسام بحيث يتولى كل منها كافة الاختصاصات الادارية المتعلقة بجزء محدد من إقليم الدولة ، ويضرب البعض مثلا لذلك بوزارة الخارجية حيث يقسم العمل فيها على مجموعة من الادارات تقوم على أساس تقسيم العالم إلى مناطق جغرافية متجانسة بحيث تتعدد المجموعات على أساس تباين واختلاف كل مجموعة ، أما المجموعة الواحدة فيتحقق فيها التجانس الادارى وهكذا تخصص إدارات لغرب أوروبا ، الشئون العربية ، جنوب شرق آسيا وهكذا . ويعتبر أهم تطبيق لهذا المعيار هو توزيع مهام الدولة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية أى وحدات الادارة المحلية .

ويلاحظ أن هذا المعيار لايصلح لتوزيع كافة اختصاصات الادارة العامة ، إذ يؤدى إلى ازدياد أعباء الادارة لتعدد الأقسام الادارية ، كما يمكن أن يؤثر على سياسة الدولة ويؤدى إلى تفتيت وحدتها إذا أخذ بهذا المعيار علي اطلاقه .

هـ- ويمكن أن يتحدد النشاط على أساس تنوعه بحسب مراحل العمل. حيث يرى البعض أن مهام الادارة تتدرج من بدايتها إلى نهايتها فى أربعة

مراحل هى : مهمة تجميع المعلومات ، مهمة دراسة هذه المعلومات ، مهمة إعداد القرارات ، مهمة التنفيذ ، بحيث يمكن أن يتنوع النشاط ويتوزع على هذه المراحل ولهذا المعيار تطبيقاته فى بعض الادارات كوحدات الرخص . إلا أن هذا المعيار لايصلح عادة إلا في تفريعات الأقسام الادارية، أى فيما يتعلق بتقسيمات داخلية لأقسام سبق أن قامت علي أساس آخر غير مراحل العمل حيث توزيع وظائف الادارة كلها على أساس المراحل السابق ذكرها .

و- كما يمكن أن يتحدد هذا المعيار على أساس نوع الناتج من النشاط بحيث توضع كل الأنشطة التى تقدم نوعا محددا من الناتج في مجموعة واحدة وهكذا .

ويلاحظ بعد أن أوردنا المعايير المختلفة التى يمكن أن يتحدد على أساسها النشاط الذى تقوم به المنظمة الادارية فإنه لايمكن الأخذ بأي من هذه المعايير على إطلاقه فضلا عن أن كل معيار من هذه المعايير يخضع للنقد لعدم إمكان سريانه علي كافة الأنشطة التي تقوم بها المنظمة الادارية ، والذى يجرى عليه العمل هوالخلط بين هذه المعايير أو الأخذ بأى منها بحسب تنوع أنشطة الادارة واختلافها وصلاحية واحد أو أكثر كمعيار لتحديد الأنشطة الادارية .

وعادة مايقوم التنظيم على مستويات ثلاثة : المستوى الأول : ويضم الادارة العليا التى تتولى التخطيط ورسم السياسيات واتخاذ القرارات الأساسية ، ثم الادارة المتوسطة التى تتولى وضع القرارات التي اتخذتها الادارة العليا موضع التنفيذ ، وأخيرا طبقة المشرفين المباشرين وهؤلاء

يقوون بالاشراف على التنفيذ اليومى والمادى للأعمال[١] .

٣- تحديد العلاقات التى تتم بين الوحدات داخل المنظمة الادارية والعلاقات التي تتم بين المنظمة الادارية وغيرها من المنظمات .

٤- تزويد كل وحدة بالوسائل اللازمة لممارسة أنشطتها المختلفة من أجهزة وأثاث وغيره .

٥- تحديد الكفاءات والخبرات البشرية اللازمة لتحمل المسئولية عن الواجبات المحددة ، ويتم ذلك بوضع مواصفات محددة للعاملين الذين يقومون بالأنشطة المختلفة التي يتطلبها التنظيم ، وتحديد الكفاءات يعتبر ضرورة لضمان تحقيق أكبر قدر من الناتج بأقل قدر ممكن من المواد المتاحة وكذلك تحديد عدد العاملين فى كل قسم من أقسام المنظمة أو فى كل وحدة من وحداتها .

٦- اختيار الأشخاص السابق تحديدهم وفقا للمواصفات المحددة للوظيفة والشروط المطلوبة فى شاغليها ويدخل فى هذا أيضا تدريب هؤلاء الاشخاص بعد تعينهم على طرق العمل المختلفة .

٧- تنظيم العلاقات بين هؤلاء الأشخاص داخل المنظمة الادارية ويجب أن يتم هذا التنظيم علي مختلف المستويات أى سواء كان تنظيما رأسيا وذلك بتنظيم العلاقة بين المرؤوسين ، أوأفقيا وذلك بتنظيم العلاقة بين الاداريين علي المستوى الواحد ، أو تنازليا وذلك بتحديد العلاقة بين

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ١٥٣ .

الشخص ومن يلونه فى المرتبة ، أى بينه وبين مرؤوسيه ويجب أن يتضمن التنظيم بيانا واضحا لقنوات الاتصال بين هذه المستويات المختلفة .

٨- تفويض السلطة اللازمة لكل مدير على نحو يتيح له أداء ماكلف به من أعمال وتحمله مسئولية هذا الأداء .

٩- وضع العناصر السابقة فى صورة خريطة تنظيمية بحيث يتضح على هذه الخريطة وبوضوح كل مراحل التنظيم وخطواته وأنشطته وعلاقاته بحيث تتجسد فى النهاية فى شكل هندسى متناسق ومنظم .

١٠- بيان السياسات واجراءات العمل وهذا هو العنصر الأخير من العناصر التي يقوم عليها التنظيم ، والسياسات - على النحو الذى سنوضح فيما بعد - هى التوجيهات العامة التى على ضوئها وفى هديها تصدر القرارات والأوامر المختلفة فى كل نشاط المنظمة ، أما إجراءات العمل فهى نظم أداء الأعمال والتى تحكم سيرها ، والتى يتعين تدريب الموظفين عليها بعد شلغهم لوظائفهم(١) .

والتنظيم ترتيبا على ذلك ليس عملية سهلة - كما ذكرنا آنفا - وإنما هو من العمليات المعقدة والمتشابكة التى يكتنفها العديد من الاشكالات ، والتى تتطلب الكثير من الاجراءات التى يجب أن يوضع لها التنظيم الملائم، كما أن التنظيم ليس عملية جامدة وإنما هو عملية مستمرة يلجأ إليها كلما دعت الحاجة إليه ، فليس هناك مثل أعلى للتنظيم يمكن الوقوف عنده أو الركون إليه ، ومن هنا فإن التنظيم لايقتصر فحسب على دور

---

(١) للمزيد من التفصيل د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ١٥٤ .

إيجاد المنظمة الادارية أو إنشائها لأول مرة بل إن عملية التنظيم تشمل كذلك وبالضرورة القدرة على تشغيل التنظيم وتطويره فى المستقبل ، فمن ناحية لايمكن اعتبار هيكل التنظيم أكثر من أداة تحتاج إلى الجهد الادارى الخلاق الكفيل بتشغيله والحصول على أكفأ النتائج منه ، ومن ناحية أخرى لايتوقع من هذا الجهد أن تصل قدرته إلى حد التنبؤ بكافة الظروف العملية التى تواجه المنظمة ، والتى تؤدى إلى تقدير الكفاءة الحقيقية للتنظيم ، أو أن هذه الظروف ستظل على ماهى عليه وقت تكوين الجهاز الادارى ، لذلك فإن التنظيم يتصف بصفة التغير والاستمرار وهذا ينبع من تغير الظروف وحتمية المشاكل بصفة تكاد تكون دورية ، أو إذا تبين أن التنظيم صاحبه العديد من الأمراض والعيوب التى صاحبت وجوده ، فيقتضى الأمر العلاج بإعادة النظر فى التنظيم وتعديله كلما اقتضى الأمر ذلك . كما قد يلجأ إليه حينما تتغير الأهداف التي قام التنظيم الموجود لتحقيقها، الأمر الذى يؤدى إلى إعادة التنظيم لتحقيق الأهداف الجديدة ففى كل هذه الحالات يتم فيها إعادة النظر فى التنظيم بتعديله .

وعلى ذلك فإنه يمكن القول أن مسئولية تشغيل التنظيم تستلزم اعتبار إعادة التنظيم وجها ثانيا وضروريا لنفس عملية التنظيم ، فالتنظيم يجب أن يكون فى وقت واحد ، منسجم ومتوازن ، كما يجب أن يكون متطورا أى يتحقق به التقدم المستمر للادارة ومواجهتها لمشاكل غير متوقعة .

ومن هنا نتبين أن التنظيم قد تلجأ إليه الادارة وهى بصدد إنشاء إدارة من الادارات ، كوزارة أو هيئة أو مؤسسة لأول مرة فتختار أحسن الأوضاع

التى توصل إلى الهدف المطلوب من إنشاء المنظمة ، كما قد يلجأ إليه فى كل الحالات التى يتحتم معاودة النظر فى التنظيم القائم لقصوره عن تحقيق الأهداف المطلوبة منه .

وإلى جانب أن التنظيم عملية مستمرة ومطردة فإنه لايتم فى قوالب جامدة ، وإنما يختلف باختلاف نوع الخدمة المطلوبة ، كما يختلف باختلاف نوع النشاط الذى تمارسه المنظمة ، أما بالنسبة لاختلاف التنظيم باختلاف نوع الخدمة المطلوبة ، فقد يكون النشاط متعلقا بأداء خدمة تعليمية ، أو صحية أو توفير خدمة الأمن ، إلى غير ذلك من الخدمات ، فالتنظيم الذى يلائم خدمة معينة فى وقت معين ، قد لا يلائم التنظيم المناسب لخدمة أخرى، كذلك الأمر فيما يتعلق بنوع التنظيم تبعا لنوع النشاط فالمنظمة التى تمارس وظائف فنية تحتاج إلي نوع من التنظيم لا يتلائم مع النتظيم المطلوب لمنظمة تمارس نشاطا إداريا أو تلك التى تنتج سلعا معينة ..ألخ

وكما يتنوع التنظيم بنوع الخدمة ونوع النشاط فإنه يتنوع بتنوع الخبرات والمهارات البشرية المطلوبة ، فالخدمات الفنية تحتاج إلي فنيين يشترط فيهم مواصفات معينة ، والخدمات الصحية تحتاج إلى أطباء وممرضين وفنيين للمعامل ، وذلك على خلاف الأعمال التى تحتاج إلي تخصص أوتوفر مهارات أو قدرات خاصة ، وفى النهاية يتأثر التنظيم أيضا بالأمكانيات والوسائل المادية المتاحة للهيئة الادارية لكى تمارس أنشطتها ،ومدى حاجتها إلى هذه الإمكانيات والوسائل .

الفصل الثانى

العناصر المختلفة للتنظيم

يقوم التنظيم على العناصر الآتية[١] :

أولا : تحديد الوظائف وتحديد المواصفات التى تشترط فى شاغلها .

ثانيا : تكوين الوحدات الإدارية .

ثالثا : السلم الإدارى أو التدرج الهرمى .

رابعا : تركيز السلطة وتفويضها « توزيع السلطة فى إصدار القرارات » . وسوف نتناول كل مسألة من هذه المسائل فى مبحث خاص .

المبحث الأول

تحديد الوظائف وتحديد المواصفات التى تشترط فى شاغليها:

تعتبر الوظيفة الخلية الأولى التى يتكون منها أي تنظيم ، كذلك يعتبر الموظف الخلية الأولى فى الجهاز البشرى الذى يشمل مجموعة الوظائف

---

(١) الدكتور / أحمد رشيد - نظرية الادارة العامة ، الطبعة الخامسة ١٩٨١ ، ص٣١٢ ، حيث اعتبر سيادته العناصر مبادىء .

د/ على عبدالمجيد - الأصول العلمية للإدارة والتنظيم - مرجع سابق - ص ١٤٣ .

د/ عبدالكريم درويش ، د/ ليلى تكلا - أصول الإدارة العامة - مرجع سابق ص٣٥٦ ومابعدها ، ٣٦٥ ومايليها .

د/ حسن أحمد توفيق - الإدارة العامة - مرجع سابق ص ٢٥

التى تتكون منها المنظمة ، ومن مجموعة الوظائف ومجموع الموظفين يتكون الهيكل التنظيمى للمنظمة بما يحويه من وظائف وموظفين .

والوظيفة هى « منصب مدنى أو عمل معين يفرض على شاغله القيام بواجبات محددة وتحمل مسئوليات معينة سواء تفرغ لذلك أو لم يتفرغ » فهى تعنى العمل المسند إلى عامل يؤديه ، ويتكون من مجموعة من الواجبات والاختصاصات والمسئوليات والسلطات وعلى ذلك فان الوظيفة تعتبرمركزاً قانونيا يشغله الموظف ، وإذا كان تعريف الوظيفة على هذا النحوفما هو تعريف الموظف ؟ ومن هنا يتحتم علينا أن تميز بين الوظيفة العامة والموظف العام .

فالوظيفة تتضمن مجموعة من الاختصاصات يقابلها مجموعة من المسئوليات طبقا لقاعدة توازن السلطة مع المسئولية ، وهى قد تكون مشغولة بموظف كما قد تكون شاغرة وذلك لأن الوظيفة توجد عادة قبل أن يشغلها أحد ، ومن ثم فقد تملأ وقد تكون تكون شاغرة ، وهى علي هذا الوضع لاتتأثر بمن يشغلها ، اللهم إلا إذا تدخلت السلطة المختصة وقامت بالغاء الوظيفة من الهيكل الادارى للمنظمة ، وعدم تأثر الوظيفة بمن يشلغها يرجع لكون البنيان الادارى للادارة العامة يقتضى وجود وظائف تنشأ عن طريق الاداة التي يحددها المشرع ، هذه الاداة تتكفل بتحديد الواجبات والسلطات والمسئوليات قبل شغلها ومن ثم فهى من الناحية المقابلة ، لاتتأثر إذا جدت ظروف أدت إلى خلوها ممن يشلغها ، كموته أو استقالته ، أو إحالته إلى المعاش أو الاستيداع أو نقله وذلك يعود أساسا

إلى استقلال مصير الوظيفة عن مصير الشخص الذى يشلغها.

والتنظيم الادارى يهتم أساسا بتحديد نوع الوظائف المطلوبة للادارة محل التنظيم ، ونوعية هذه الوظائف التى تختلف باختلاف المواصفات التى توضع لكل وظيفة بحسب موقعها علي السلم الادارى ، حيث أن الوظائف ترتب علي هذا السلم بحسب فئاتها ومستوياتها فيحتل الوزير قمة هذا السلم ثم تأتى بعد ذلك وظيفة نائب الوزير فى الوزارات التى يوجد بها هذا المنصب ثم درجات الوظائف العليا (وكيل أول وزارة - وكيل وزارة - مدير عام) ثم الفئة الأولى حتى السادسة ، كما تختلف الوظائف بحسب ما إذا كانت فنيه أو إدارية أو كتابية ..ألخ .

أما الموظف فهو الشخص الذى يشغل الوظيفة التى سبق أن حددت مواصفاتها والاختصاصات المتعلقة بها ، وواجباتها ومسئولياتها ، وتختلف الشروط المطلوبة فى شاغليها باختلاف الوظائف وماتتطلبه فى شاغليها من شروط وأوصاف ومهارات ومؤهلات أو قدرات خاصة ، والقاعدة هنا أنه كما اتجهنا صوب قمة السلم الهرمى لوظائف المنظمة كلما كانت الشروط أكثر دقة وتحديدا وكلما كانت المهارات والقدرات والمؤهلات المطلوبة علي مستوى مرتفع يتناسب مع موقع الوظيفة علي السلم الادارى وأهمية موقعها علي درجاته ، وقد استقر الفقه والقضاء علي أن الموظف العام هو الذى أسندت إليه وظيفة دائمة بمرفق عام يديره شخص من أشخاص القانون العام وأن يكون شغله لهذه الوظيفة عن طريق التعيين . ووفقا لهذا التعريف فانه يجب أن تتوفر الشروط الآتية وذلك لكي يضفى

على الشخص صفة الموظف العام .

١- المساهمة بالعمل فى مرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام سواء أدير هذا المرفق عن طريق الادارة مباشرة أو تمتع بالشخصية الاعتبارية كما هو الأمر فى الأشخاص المعنوية العامة المرفقية أو الإقليمية .

٢- أن تكون هذه المساهمة عن طريق التعيين أى أسندت إليه الوظيفة بإحدى الطرق القانونية لاسناد الوظائف .

٣- أن تكون الوظيفة من الوظائف الدائمة أى تكون ضمن الهيكل الادارى للمنظمة الادارية[1] .

عرفنا إذن الوظيفة والموظف ، والتنظيم لايخرج عن كونه جمعا بين النسب المطلوبة من الوظائف والموظفين ، والتنسيق بينهما فى خطوات تدريجية تبدأ من قاعدة السلم وتنتهى عند قمته وهو مايؤدى بنا فى النهاية إلي وجود القسم الادارة ، المصلحة ، الوزارة وذلك بحسب تقسيم الوحدة الادارية وهو أمر يختلف من تنظيم إدارى إلى آخر وذلك تبعا لاختلاف أساس التقسيم .

وينتج عن ذلك نتيجة هامة هى أن التنظيم يؤدى إلي إقامة الهيكل الوظيفى أو البناء الوظيفى للإدارة بما يتضمنه من وظائف وموظفين ، هذا البناء الذى يترتب على تشغيله تحديد أهداف المنظمة (الوزارة - الهيئة العامة - المؤسسة ككل) والمنظمة بالتالى لاتخرج عن كونها ثمرة أو

(١) يراجع للمؤلف - الوجيز فى القانون الادارى ص ٣٠٠ ومابعدها .

نتيجة هذا التنظيم ، ومن ثم فإن التنظيم يؤدي بنا في النهاية إلى أمرين هما :

الأول : ترتيب الوظائف وتحديد موقعها على السلم الاداري أوالتدرج الهرمي للوظائف العامة بما تتطلبه هذه الوظائف من مواصفات وماتحتويه من واجبات وسلطات ومسئوليات . والمقصود بالترتيب تقسيم الوظائف الى مجموعات مختلفة وهذا التنوع يرجع الى اختلاف خصائصها وأوصافها ، إلى جانب تقسيم كل مجموعة الى عدة فئات عامة ذات أوصاف محددة .

الثاني : كما يؤدي إلي تكوين البنيان الاداري للمنظمة محل التنظيم باعتبار أن هذه المنظمة هي مجموعة من الوظائف والموظفين تتدرج فيما بينها وتظهر لنا في شكل هرمي أو تدرجي .

المبحث الثاني

تكوين الهيئات الإدارية

قررنا فيما سبق أن الوظيفة الادارية والموظف العام هما حجر الزاوية في أي تنظيم ، كما أن كلا منهما يعتبر الخلية الأولى في التنظيم الاداري ، وعلى ذلك فان تكوين الوحدة الادارية بعد تحديد الوظيفة والموظف يعتبر الخطوة التالية والمباشرة بعد ذلك ، ذلك أن الوحدة الادارية تتكون من عدد من الوظائف المتناسقة التي يشغلها عدد من الموظفين يؤدون أعمالا مترابطة يكمل بعضها البعض وفقا لمقتضيات التخصص وتقسيم العمل .

من هنا تتكون الوحدة الادارية التي تعتبر بدورها اللبنة الأولى في

تكوين المنظمة محل التنظيم . فمن هذه الوحدة تنشأ الأقسام - الادارات - المراقبات - المصالح حتى ننتهى إلي تكوين الوزارة أو المؤسسة أو الهيئة العامة[١] .

وقد جرى الفقه لاسيما الفقه الامريكى علي التمييز بين أنواع ثلاثة من الادارات أو الوحدات الادارية ، الادارات التنفيذيه الرئيسية ، الادارات الفنية المساعدة ، الادارات الاستشارية ، وفيما يلى تفصيل كل نوع على حده :

أولا : الادارات أو الهيئات التنفيذية الرئيسية :

يقصد بالادارة التنفيذية الرئيسية ، الوحدة التى يناط بها أداء وظيفة أصلية أو أساسية من الوظائف التى تقع على كاهل الدولة ، وهى بهذا المعني تعنى الوزارة .

فالوزارة تعتبر وحدة أصلية (وحدة تنفيذية رئيسية) تتكفل بمهمة أساسية أو نشاط أصلى متميز ، وهى تضم مجموعة من الأنشطة يتصل بعضها بالآخر وهو ماأدى إلي تجميعها فى وحدة تنفيذية رئيسية هى التى يطلق عليها « الوزارة » يرؤسها شخص يطلق عليه « الوزير » يتولى الاشراف عليها ، ويضمن أدائها للمهمة الرئيسية التى أنشئت من أجلها .

والأنشطة التى تتولاها الوزارة ليس من المحتم أن تكون متماثلة إلا

---

(١) أستاذنا العميد الدكتور/ سليمان الطماوى ، مبادىء علم الادارة العامة ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربى ١٩٨٧ صـ ٩٧ .

أنه من المحتم أن تكون مترابطة غير متناقضة يكمل بعضها الآخر ، ومن أمثلة ذلك تجميع كافة الوظائف التى تتعلق بالنشاط المالى للدولة من ضرائب ورسوم وقروض وجمارك .. ألخ فى وزارة واحدة هى وزارة المالية ، فهنا نجد هذا النشاط غير متماثل إلا أنه مترابط ومتكامل يؤدى إلي هدف أو غرض مشترك .

وإذا كانت الوزارة - كوحدة إدارية - تقوم على أساس تحقيق غرض حكومى أصيل ، فإن إعمال مقتضيات التخصص وتقسيم العمل ، يستوجب تقسيم الوزارة داخليا إلى وحدات أكثر تخصصا ، فتقسم الوزارة إلي عدد من المصالح ، كما تنقسم المصالح الى إدارات ، والادارات إلى مراقبات والمراقبات إلي وحدات أقل أكثر تخصصا أيضا ، حسب المصطلحات المستعملة فى هذا المجال ، والسبب الذى أدى إلي ذلك هو ازدياد الأعباء الملقاة علي عاتق الوزارة لاسيما بعد أن تزايدت وظائف الدولة ، وتعقدت ، كما اصطبغت بالصبغة الفنية المحضة الأمر الذي أدى إلي وجود الادارات المتخصصة تسهيلا لقيام الوزارة بمهامها الرئيسية .

كما أدت هذه الاعتبارات (تزايد وظائف الدولة وتشابكها وتعقدها وإغراقها فى التخصص) إلى زيادة الوزارات لاسيما فى الدول الاشتراكية التى يتزايد تدخلها فى النشاط الفردى يوما بعد يوم ، وتتكفل بأداء العديد من الوظائف والخدمات التى لانظير لها فى المجتمعات الرأسمالية ، إلى جانب ظهور إدارات رئيسية أخرى هى الهيئات أو المؤسسات العامة . وعلى ذلك فان الهيئات التنفيذية وفقا لما أشرنا إليه هى الهيئات التى

يناط بها الأغراض الأصلية التي قامت من أجلها الدولة .

ثانيا : الهيئات أو الإدارات الفنية المساعدة[(1)] :

كانت الوزارات وسائر الهيئات التنفيذية الرئيسية بمدلولها الذى حددناه آنفا حتى وقت قريب ، تسير علي سياسة الاكتفاء الذاتى فى أداء مهمتها وهى تحقيق الغرض الحكومى الأصيل الذى أنشأت من أجله فتقوم بكافة العمليات التي يستلزمها تحقيق الغرض المنوط بها ، سواء كانت تلك العمليات رئيسية أو ثانوية وبمرور الزمن وازدياد واجبات الوزارات المتعلقة بتخصصها ، تبين أنها تفقد جانبا كبيرا من وقتها وجهدها فى إنجاز أعمال ثانوية غير ذات صلة بعملها الأصيل ، واتضح أنه من الأجدر أن يعهد بانجاز تلك الاعمال الثانوية إلى جهات متخصصة قد تكون أقدر على القيام بها ، وهكذا نظمت إدارات يطلق عليها الواحدات المساعدة أو وحدات الخدمات ، للمعاونة فى العمليات الثانوية التي لاتتعلق أساسا بالوظيفة الأصلية للهيئة الرئيسية فوزارة مثلا كوزارة التعليم الغرض الأصيل الذى يقع على كاهلها أداء الخدمة التعليمية (الابتدائى - الاعدادى - الثانوى - الجامعى) هذه الخدمة بأنواعها المختلفة تعتبر النشاط الأصيل الذى من أجله وجدت وزارة التعليم كهيئة رئيسية ، إلا أنها لم تكن تقتصر فى أنشطتها المختلفة على أداء هذه الخدمة فقط وإنما

(١) ليونارد وايت - مرجع سابق - ص ٢٩-٣٠ .

د/ سليمان الطماوى - الوجيز فى الادارة العامة - مرجع سابق- ص١٠٠ومابعدها.

د/ ماجد راغب الحلو - الادارة العامة - مرجع سابق - ص ٩٧-٩٨ .

كانت تقوم بمجموعة من الأنشطة الفرعية أو الثانوية التي لا تدخل أساسا فى نطاق الغرض الأصيل الذى من أجله وجدت هذه الوزارة وإن كان لازمة ومرتبطة بأدائها لهذه الأعمال أي قيامها بالغرض الحكومى الأصيل وذلك مثل التحقيقات، التعيينات ، وجود أجهزة للرقابة والمحاسبة والتعيين فى الوظائف ، وشراء مايلزم من أثاث وأدوات وتأجير الأماكن إلى غيرها من الأنشطة الفرعية التى لاتتعلق بوظيفتها الأصلية .

وهذه الادارات أوالهيئات الفنية المساعدة قد يعهد بها إلى وحدات متخصصة داخل كل وزارة ، أو يعهد بها إلى وحدات مستقلة تتفرغ لهذه المهام علي مستوى الوزارات جميعا وتتميز هذه الوحدات بأنها من ناحية ، وحدات معاونة للهيئات الرئيسية ، ومن ناحية أخرى فهى لاتقدم خدماتها للجمهور مباشرة وإن كانت تتعامل معه ، فالنيابة الادارية تقوم بالتحقيقات الخاصة بالمخالفات المالية والادارية التى تقع من موظفين يعملون لدى الادارة - الهيئات الأصلية - ولاتقوم بهذه المهمة بالنسبة للمخالفات التى تقع من أفراد عاديين ، كذلك الجهاز المركزى للمحاسبات يقوم بمراقبة حسابات الحكومة فحسب بحيث لاتمتد الى الحسابات الخاصة وهكذا بالنسبة لسائر الهيئات الفنية المساعدة . ومن تطبيقات الهيئات الفنية المساعدة فى جمهورية مصر العربية ، الجهاز المركزى للمحاسبات ، النيابة الادارية ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، هيئة الرقابة الادارية ، هيئة الخدمات الحكومية ، وهذه الهيئات جميعا تعمل لحساب الهيئات الأصلية ، وهذه الوحدات وإن كانت وحدات مساعدة للهيئات الرئيسية إلا أنها تعتبر وحدات رئيسية بالنسبة إلى الأعمال التى كلفت بالقيام بها وهى

تملك بصددها إصدار القرارات الملزمة فضلا عن أن بعض الهيئات الأصلية قد تقوم فى بعض الأحيان بخدمات لجهات أخرى ومن ثم فتعتبر بالنسبة لأداء هذه الخدمة فقط من قبيل الهيئات الفنية المساعدة . كما لو قامت وزارة مثل وزارة الاسكان بطلب رأى فنى من إحدى الجامعات ، فهذه الجامعه تعتبر فى هذا الرأى الفنى فقط هيئة فنية مساعدة .

ثالثا : الإدارات أو الهيئات الاستشارية[1] :

وهى كسابقتها وجدت أساسا لمعاونة الهيئات الرئيسية ، فهى من هذه الناحية تشبه الهيئات الفنية المساعدة ، إلا أن دورها يقتصر على اعداد بعض المسائل وتحضيرها وتقديم التوصيات أو الاقتراحات بصددها ، إلى الهيئات الرئيسية التى تملك وحدها اصدار القرارات بخصوصها ، ومن ثم فإن الهيئات الاستشارية قراراتها غير ملزمة للهيئات الرئيسية ودورها يتحدد فى البحث والاعداد والدراسة والتحضير وتقديم الرأى المدروس للجهة الادارية حتى تتجنب اصدار القرارات العفوية غير المدروسة .

والسبب الرئيسى الذى أدى إلى وجودها تعقد مهام الادارة وتشعب وظائفها وإزديادها وإغراقها فى التخصص وغلبة الطابع الفنى عليها وهى نفس الاعتبارات التى أدت إلى وجود الهيئات الفنية المساعدة والتى سبق

---

(١) راجع :

ليونارد وايت – مرجع سابق – ص ٣١ .

د/ سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص١٠٣.

د/ على شريف – أصول الادارة العامة – مرجع سابق – ص ٢٠٩ .

أن أشرنا إليها ، وذلك أن الهيئات الرئيسية قد لايتاح لها الوقت للبحث والفحص للوصول إلى الرأى المناسب أو الصحيح ، كما أن رجال الادارة فى الهيئات الرئيسية لايشترط فيهم الإلمام بكافة الجوانب الفنية التى يتطلبها إصدار القرار وقد يتطلب الأمر استيضاح بعض العناصر أو الإحاطة ببعض الجوانب الفنية فيه ، وقد لايتسع وقت القائد الادارى أو الرئيس الادارى لدراسة هذا الموضوع ، كما قد يحتاج إلى الاستشارة بشأنه لتجلية بعض جوانبه ومن هنا يتحدد دور الهيئات الاستشارية لتتولى هى دور البحث والدراسة وتحليل المعلومات وجمع البيانات ودراستها وتقديم التوصيات بخصوصها إلي الهيئات الرئيسية لتتولى هى سلطة البت وإصدار القرارات .

وهذه الهيئات قد توجد وقد لاتوجد ، وإذا وجدت فإنها قد تلحق بالرئيس الأعلى (فى النظام الرئاسى) أو بمجلس الوزراء (في النظام البرلماني) كما قد تلحق بفروع الهيئات الرئيسية ، كما قد يكفل المشرع لها الاستقلال عن الادارات الرئيسية لتتولى خدماتها للوزارات جميعا والغالب الأخذ بالوضعين بمعنى أن هذه الهيئات قد تتبع الهيئات الأصلية أو الهيئات الفنية المساعدة ، كما قد يكون لها كيان إدارى مستقل أى توجد فى شكل منظمة إدارية ذات كيان خاص ، ومثال ذلك المكاتب الفنية الملحقة برئاسة الجمهورية ، فهى هيئات استشارية تساعد الرئيس فى بحث مختلف المشاكل الادارية من النواحى القانونية أو الفنية وتقديم خلاصة رأيها فيما يعرض عليها منه فهى تتبع رئاسة الجمهورية ، ومن الناحية المقابلة توجد المجالس الفنية المتخصصة ، وقسم الرأى بمجلس

الدولة كهيئات استشارية ذات كيان خاص ومستقل . والملاحظ أن هذه المجالس قد ازدادت أهميتها فى مصر فى الآونة الأخيرة ، ومن أمثلة الهيئات الاستشارية قسم الرأى بمجلس الدولة والمجالس القومية المتخصصة التى نصت عليها المادة ١٦٤ من دستور سنة ١٩٧١ التى قررت على أن تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى ، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية .

وقد صدر القرار الجمهورى رقم ٢٤١٨ لسنة ١٩٧١ بانشاء ستة مجالس قومية للأمن القومى ، وللانتاج ، وللخدمات ، وللتعليم ، وللتكنولوجيا ، ولتنظيم الأسرة والدراسات السكانية ، وللثقافة والفنون والآداب ، كما حددت المادة التاسعة من هذا القرار اختصاص كل منها .

والهيئات الاستشارية كسابقتها لاتقدم خدماتها للجمهور مباشرة ، وهى وإن كانت تملك إصدار القرارات إلا أن قراراتها استشارية غير ملزمة ، وهى دائما تعمل وراء ستار ، فلا تتصل بالجمهور ولاتملك إصدار القرارات الملزمة ، وإنما يتحدد دورها فى تقديم النصح والتوصيات غير الملزمة .

ويرى الأستاذ ليونارد هوايت أن النظام المتعلق بالهيئات الاستشارية مايزال ناقصا ، وإن تلك الهيئات غير موجودة كلية فى كثير من الادارات رغم أهميتها البالغة ، على أن عدم وجود هيئات متخصصة لأداء هذه

الوظيفة فى إدارة من الادارات لايعنى عدم وجود الوظيفة فى ذاتها ،بل يعنى أن الرئيس المسئول عن اتخاذ القرار هو الذى سيقوم بتلك الوظيفة بجوار اصدار القرار ، كما أن إنشاء هيئات متخصصة للقيام بالوظيفة الاستشارية بمدلولها السابق لايعنى بالضرورة أن تحتكر هذه الهيئات تلك الوظيفة بل أن للوزارات والمصالح أن تبحث أمورها ، وتخطط برامجها ، وأن تستعين بالهيئات الاستشارية المركزية متى أرادت ، ولهذا فإن القاعدة المسلم بها فى نظرية التنظيم الادارى ، أن إنشاء هيئات مركزية يناط بها أداء الوظيفة الاستشارية لايقتضى حصر تلك الوظائف فيها فهى هيئات معاونة لامحتكرة ويقرر أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى أنه رغم أن أصول التنظيم الادارى – خضوعا لمقتضيات التخصص وتقسيم العمل- توجب التميز بين الهيئات التنفيذية الرئيسية ، والهيئات الفنية المساعدة ، والهيئات الاستشارية ، فإن العمل لايجرى علي الفصل بين الوظائف التي تقوم بها تلك الهيئات بصورة جامدة فالوظيفة الاستشارية ليس لها حدود واضحة فى الغالب ، أما الوظائف التى تؤديها الهيئات الفنية المساعدة ، فالعادة ألا يعهد بها إلى هيئات متخصصة إلا بصورة جزئية وقد تضطر بعض الهيئات الفنية المساعدة إلى القيام ببعض الوظائف الاستشارية نتيجة لعدم التمييز بدقة بين كل نوع من تلك الوظائف الثلاث[١].

والهيئات الاستشارية تقدم العديد من الفوائد للهيئات الأصلية وهى

(١) أستاذنا الدكتور / سليمان الطماوى – الوجيزة فى الادارة العامة – المصدر السابق ص ١٠٥ – ١٠٦ ومابعدها .

وان كانت تساعد هذه الهيئات فى أداء مهمتها شأنها فى ذلك شأن الهيئات الفنية المساعدة إلا أنها تختلف عن الادارة أو الهيئة الاستشارية وهو مايقتضى بنا أن نتحدث عن فوائد الهيئات الاستشارية ، ثم الفرق بينها وبين الهيئات الفنية المساعدة .

فوائد الهيئات الاستشارية :

١- فهى تقدم للهيئات الرئيسية المعلومات بعد دراستها الدراسة الفنية الكافية والتعرف على مختلف الاحتمالات وهو ماقد لايتاح للهيئات الرئيسية أوالهيئات الفنية المساعدة فقد لايتسع لها الوقت ، كما قد لايتاح لها توفر العناصر الفنية التى تقوم بهذه المهمة .

٢- تساعد الهيئات الرئيسية على التنبؤ بالمشكلات ووضع الحلول الكافية لها ، كما تساعد على وضع الخطط والبرامج المستقبلة .

٣- تقدم لها الرأى المدروس على نحو يمكّن هذه الهيئات من البت دون تأخير كما تجنبها إصدار القرارات العفوية غير المدروسة وتحول دون المخاطر والأضرار التى تنجم عن مثل هذه القرارات .

٤- توفر الوقت للهيئات الرئيسية مما يؤدى إلى تفرغها لأداء وظيفتها الأصلية .

الفرق بين الهيئات الاستشارية والهيئات الفنية المساعدة:

١- الوحدة الفنية المساعدة تملك اصدار قرارات نهائية ملزمة مثلها فى

ذلك مثل الوحدات الرئيسية وذلك لأنها ادارات عاملة ، فى حين أن الوحدات الاستشارية يقتصر دورها على البحث والدراسة وتقديم النصح والتوصيات غير الملزمة .

٢- الوحدات الفنية المساعدة تقوم بأعمال فنية أو معاونة للهيئات الرئيسية وإن كانت هذه الأعمال فرعية بالنسبة للأخيرة ولاتتعلق مباشرة بالاختصاص الأصيل لهذه الهيئات إلا أنها لازمة للقيام بوظائفها، فى حين أن الهيئات الاستشارية يقتصر دورها على البحث والدراسة ثم تقديم النصح للهيئات الرئيسية وهى أعمال قد توجد وقد لاتوجد ولايؤثر عدم وجودها على نشاط المنظمة .

٣- الهيئات الفنية المساعدة تمارس وظائفها وفقا لما هو واقع أى من خلال القواعد والاجراءات واللوائح والقوانين المعمول بها ، دون أن يكون من أهدافها التوصل إلى أحسن الطرق وأفضلها للتشغيل ، أو التوصل إلى أفضل الوسائل للعمل ، فى حين أن الهيئات الاستشارية لاتعمل من خلال ماهو واقع بقدر ماتسعى إلى البحث والدراسة بهدف تنظيم الهيئات الرئيسية علي نحو أفضل أو التوصل إلى أنسب الوسائل التى تحقق زيادة كفاية وفاعلية العمل الادارى .

المبحث الثالث

السلم الادارى (أو التدرج الهرمى)

من القواعد الأساسية أن أي تنظيم واسع النطاق يتضمن مجموعة من

الموظفين والوظائف لابد وأن يأخذ شكلا هرميا تدرجيا ، توزع فيه السلطات على درجات متعددة وتزداد عند الصعود من القاعدة إلى القمة وتزداد معها وبمقدار يساويها المسئولية ، فبعد أن تحدد حقوق وواجبات كل وظيفة توضع فى مكانها الملائم على السلم الادارى ليتلقى شاغلها الأوامر ممن هو فى درجة أعلى ، ويصدر أوامره بدوره إلى من هم دونه على هذا السلم ، وبهذا التسلسل فى القيادات يتمكن الرئيس الأعلى للتنظيم من الوصول إلى كل العاملين فى المنظمة الادارية أيا كانت درجتهم أو مكانتهم ، كما يسهل تتبع العمليات الادارية المختلفة ويصبح التنظيم وحدة متناسقة تسيطر عليه وتوجهه سلطة آمره واحدة وتبدو العلاقات التى يتضمنها واضحة جلية والمسئوليات التى يحويها محددة [١] .

ويبدو السلم الادارى - نظام التدرج - فى صورته المثالية والصارمة فى الجيوش ، حيث يتيح هذا النظام للقائد الأعلى أن يصدر الأوامر لمن يلونه على درجات السلم ، وهؤلاء بدورهم يقومون بإصدار هذه الأوامر مشفوعة بما يناسبها من تعليمات لمن يلونهم من المرؤوسين ، وهكذا حتى نصل إلى الجندى الذى يتحدد دوره فى تنفيذ الأوامر الصادرة إليه ، هذا من ناحية الأوامر الصادرة من أعلى إلى أسفل ، فإذا كان الاتجاه عكسيا

---

(١) د/ ثروت بدوى - تدرج القرارات - دار النهضة العربية ١٩٨٢ .
د/ سيد الهوارى - الادارة - الأصول والأسس العلمية - مكتبة عين شمس - ١٩٨٢- ص ١٥٣ .
د/ سليمان الطماوى - مرجع سابق - ص ١١١ .
د/ ماجد الحلو - مرجع سابق - ص ١٨٩ .

أى نظرنا إلى السلم من قاعدته الى قمته فإن نظام التدرج فى الجيوش يتيح فى الوقت ذاته سهولة الاتصال بين القاعدة والقمة عن طريق الاتصال بالقائد المباشر الذى يقوم بدوره بإبلاغ ذلك إلى رئيسه وهكذا حتي نصل إلى القائد الأعلى عند القمة مما يوفر من الناحية الأولى وصول الأوامر من أعلى الهرم إلى قاعدته بيسر وسهولة ، كما يوفر من الناحية العكسية اتصال الدرجات الدنيا بالدرجات العليا وإبداء الرغبات بيسر وسهولة .

كما يوجد نظام التدرج فى الادارات العسكرية يوجد أيضا فى الادارات المدنية على كافة أنواعها الرئيسية - الفنية المساعدة - الاستشارية ، وسواء أكان النظام يأخذ بالاسلوب المركزي أو اللامركزى .

وعلينا أن نوضح خصائص نظام التدرج ثم الفوائد التى يحققها :

أولا : سمات نظام التدرج وخصائصه :

يتميز نظام التدرج بمجموعة من الخصائص أهمها :

١- يوجب هذا النظام أن يكون لكل موظف من الذين يشغلون درجة من درجات السلم الادارى رئيس واحد يتلقى منه الأوامر .

٢- كما أن الأوامر والتعليمات التى يتلقاها الموظف الذى يحتل درجة على السلم الادارى يتلقاها من أعلى الى أسفل فلا يجوز أن يتلقى الموظف أوامر ممن يلونه على السلم الادارى ، أي الذين يشغلون درجات دنيا على هذا السلم ، ذلك أن طبيعة الأوامر دائما أنها من السلطات الرئاسية التى

تحتل درجات أعلى من الدرجة التى يشغلها الموظف ، أما إذا جاءت من أسفل فلا تسمى أوامر وإنما لاتخرج عن كونها رغبات وتوصيات من المرؤوسين قد يضعها الرئيس الادارى فى اعتباره حين اصدار الأوامر ، وقد لايضعها .

٣- يوجب نظام التدرج على كافة المستويات حينما تريد الاتصال بمستوى من المستويات أن لاتتخطى المستوي المباشر لها ، سواء أكان هذا الاتصال من أعلى إلى أسفل ، أو من أسفل إلى أعلى .

٤- النظام التدرجى يقوم علي أساس خضوع كل طبقة لما يعلوها من طبقات ويختلف نطاق الخضوع والطاعة من حالة إلى أخرى ، والمسلم به أن مدى الطاعة والخضوع المطلوب فى النظم العسكرية يزيد كثيرا عما يتطلب فى المنظمات والادارات المدنية . حيث يتطلب الأمر فى الادارات العسكرية أن يكون الخضوع صارما[١] .

كما أن مدى الترخص والتقدير الذى يترك لكل طبقة من طبقات الموظفين يتفاوت بحسب نوع الوظيفة ودرجة الموظف وموقعها على السلم الادارى .

والملاحظ بصورة عامة ، أنه كلما ارتفع مركز الموظف فى السلم الادارى كلما زاد الترخص ، كما أن التقدير الذى يترك لكل طبقة من طبقات الموظفين يتفاوت بحسب نوع الوظيفة ودرجة الموظف على السلم

---

(١) د/ عاصم عجيلة - طاعة الرؤساء وحدودها - رسالة الدكتوراه - ص ٧ .

الاداري ، وفى هذا النطاق نلاحظ أنه كلما علت درجة الموظف على السلم الاداري كلما زاد نطاق الترخص والتقدير المتروكان له ، والعكس بمعنى أنه كلما دنت درجة الموظف على السلم الاداري كلما ضاق نطاق التقدير والترخص المتروكان له .

٥-ويتوقف مدى نجاح أى تنظيم اداري على كيفية تلقى الأوامر ، وكيفية تنفيذها ويبرز بصفة خاصة مالطاعة الموظفين من أثر بالغ فى نجاح التنظيم، ولهذا فإن واجب الطاعة هو أول ماتنص عليه قوانين التوظف ، ومن ثم فإن أى احساس من جانب المرؤس بالا، تهانة بالأوامر التى يوجهها رؤساؤه ومحاولة التملص من إطاعة الأوامر ، هو معول هدم فى النظام الاداري مدنيا كان أو عسكريا .

٦- من سمات نظام التدرج ضرورة وضوح العلاقات على درجات السلم الاداري نظرا لأن كل وظيفة علي درجة من درجات هذا السلم تحدد حقوقها وواجباتها ومسئولياتها والعلاقة بينها وبين الوظيفة الأعلى ، أو الادنى ، وبقدر وضوح هذه العلاقات بقدر مايؤدى ذلك إلي أن يصبح الجهاز الذى تتكون منه المنظمة وحدة متناسقة ومتكاملة .

ثانيا : فوائد نظام التدرج :

يحقق نظام التدرج مجموعة من الفوائد أهمها :

١- يحقق نظام التدرج الارتباط والتناسق داخل المنظمة سواء بالنسبة للمنظمة ككل ، أو بين مختلف أجزائها وفروعها كما أنه أداة الوصل بين

مختلف الوحدات والأقسام ، ويؤدى إلى أن يعمل الكل -الموظفون أو الادارات - فى شكل كل متناسق ومتكامل ومترابط .

٢- نظام التدرج من الأنظمة التى يمكن عن طريقها الأخذ بنظام التخصص وتقسيم العمل داخل المنظمة حيث يناط بكل وظيفة على مختلف درجات السلم الادارى بعمل معين .

٣- يحول نظام التدرج دون ازدواج الرئاسة بما يفرضه من حتمية وحدة الرئاسة ، وهو يحول نتيجة لذلك دون ازدواج الأوامر والتعليمات الصادرة من الدرجات العليا على السلم الادارى ، ذلك أن كل مرؤوس يتلقى الأوامر الصادر إليه من الرئيس المباشر له علي السلم ، وهو مايحول أيضا دون تضارب الأوامر أو تناقضها واختلافها .

٤- يحول نظام التدرج دون تركز السلطة ، وتراكم الاختصاصات عندالقمة ،وبالتالى يحول دون تركز المسئولية،وذلك بتوزيعها علي الدرجات المختلفة للسلم حسب الاختصاصات والسلطات الممنوحة لكل درجة.

٥- نظام التدرج ضرورة حتمية لتحقيق اللامركزية فى صنع القرارات كما أنه الاداة الطبيعية لتحقيق عدم التركز الادارى .

٦- نظام التدرج يحقق تحديد السلطة والمسئولية بوضوح ودقة ، مما يؤدى الى عدم شيوع الاختصاصات بين العاملين فى المنظمة الادارية أو تداخلها ذلك أن كل وظيفة - كما أشرنا - لها مواصفاتها وحقوقها وواجباتها ، كما أن لها مسئولياتها المترتبة علي حقوقها وسلطاتها ، وعلى

ذلك تتحدد العلاقات بين مختلف الدرجات على السلم الاداري بحيث يأمر كل شاغل علي درجة من درجات السلم من يأمر وإلى من يصدر الأمر .

٧- يكفل نظام التدرج سهولة الاتصال فى الوحدات الادارية وعلى كافة مستوياتها سواء من أسفل إلى أعلى ، أو من أعلى السلم إلى قاعدته ، ومن شأن ذلك أن يؤدى إلي سهولة ممارسة السلطة .

المبحث الرابع

تركيز السلطة أو تفويضها

(توزيع السلطة في إصدار القرارات الادارية)

الأخذ بالمركزية بصورتيها (التركيز الادارى أو عدم التركيز الاداري) أو اللامركزية من أدق المشاكل التى يتعرض لها القانون الادارى ، كذلك الأمر فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات على الهيئات المركزية واللامركزية فى نطاق علم الادارة العامة حيث تحتل هذه المسألة أهمية كبيرة .

والوظيفة الادارية فى الأسلوبين (المركزى واللامركزى) قد تتركز في يد الرئيس وهو الوزير فى النظام المركزى ، والسلطات المحلية فى النظام اللامركزى ، كما قد تتم بالأسلوب غير التركيزى (اللاوزارية) . وتركيز السلطة فى يد الرئيس أى الأخذ بالمركزية المطلقة من الأساليب المعيبة التى تؤدى إلى عيوب جمة فى التنظيم الاداري للأمور التالية :

١ -يفترض الأسلوب التركيزى عدم وجود قيادات إدارية فى الدرجات الدنيا علي السلم الادارى وهو مايؤدى بالتالى إلى انعدام التنظيم الاداري

بالمعنى الفنى المتفق عليه فى علم الادارة العامة والقانون الادارى ، ويبدو السلم الادارى فى هذه الصورة مكونا من درجتين بينهما هوة سحيقة الرئيس الأعلى ، ثم باقى المرؤوسين ، وهذا غير مسلم به ويتعارض مع فكرة التنظيم في حد ذاتها .

٢- يؤدى أسلوب التركيز إلى ضرورة قيام الرئيس الادارى بكل صغيرة وكبيرة في العملية الادارية،وهو مايحول دون تفرغ الرئيس الادارى لأداء الوظائف الأساسية المنوطة به ، كما يؤدى إلى ضياع الوقت فى فرعيات وتفصيلات وأمور ثانوية قد تبعده عن أداء الوظائف الأساسية المكلف بها ، وهذا يضر بالعملية الادارية ضررا بالغا ، إذأنه من المفروض أن يتفرغ الرئيس الأعلى إلى تحقيق الوظائف الأساسية ، وأن يقتصر دوره على التخطيط والاشراف والتوجيه ورسم السياسة العامة للمنظمة التى يحتل قمتها ، بدلا من أن يشغل نفسه بهذه الفرعيات التى تؤدى به إلى الاخفاق فى أداء اختصاصاته ، وعدم تحقيق الاهداف التي تنشدها المنظمة، وهو مايتنافى مع الصفات التى يجب توافرها فى الرئيس الادارىوالقائد الادارى بصفة عامة على النحو الذى سنشير إليه عند الحديث عن القيادة الادارية .

٣- يتنافى نظام التركيز الادارى مع مبدأ ديموقراطية الادارة حيث يفرض هذا المبدأ ضرورة مساهمة المرؤوسين فى إصدار القرارات والمشاركة فى صنعها ، وبذلك يؤدى نظام التركيز إلى الاستبداد بالسلطه وينفر منها، ويجعلها غير مقبولة حتى من الموظفين أنفسهم ، وذلك لأن نظام التركيز

بعدم المرؤوسين كل ارادة أو تقدير فى ممارسة السلطة أو اصدار القرارات الادارية .

٤- يؤدى نظام التركيز حتما إلى البطىء فى البت فى القرارات وبالتالى إلى تعطيل الأعمال ، وعدم انجازها فى الوقت الملائم ، نظرا لأن حصر سلطة البت وإتخاذ القرار فى يد الرئيس من شأنها أن تطيل الاجراءات اللازمة لأصدار القرارات ، كما يؤدى إلى أن تتزاحم الأعمال والقرارات عند القمة .

٥- يؤدى نظام التركيز إلى اصدار القرارات الخاطئة ، ذلك أن الرئيس الأعلى سوف يعتمد فى إصدار قراراته علي المعلومات التى ترفع إليه من المرؤوسين ، وهذه قد تكون غير صحيحة ، أو غير وافية ، كما قد تكون مغرضة ، ومن ثم سوف ينتهى الرئيس إلى مجرد الموافقة علي هذه القرارات مع كونها مبنية علي أسباب غير كافية أو غير صحيحة ومن ثم يؤدى ذلك كله إلي إصدار قرارات معيبة .

على أن سرد هذه العيوب لايعنى أن نظام عدم التركيز الادارى هو الأسلوب الأمثل فى أداء الوظائف الادارية وإنما هو الآخر يؤدي إلى عدد من العيوب أهمها أنه يفقد الرئيس الادارى الأعلى صفته كرئيس له الحق فى الهيمنة على العملية الادارية بما يلزم لأدائها من حق الاشراف والرقابة والتوجيه والتخطيط على أن ذلك ينصرف فقط إلى المغالاة فى الأخذ بهذا الأسلوب ذلك أن عدم التركيز لايحول دون تعقيب الرئيس على أعمال المرؤوسين .

لذلك انتهت معظم النظم إلي أن الأخذ بأحد الأسلوبين فقط غير مسلم به ، والطريقة الصحيحة هى التى تمزج بين الأثنين ، ويتوقف ذلك علي نوع الوظائف وأهميتها ، فالوسيلة الصحيحة إذن هى التى تمزج بين أسلوب التركيز وعدم التركيز بحيث يمارس الرئيس سلطة الاشراف والتوجيه والرقابة والتخطيط ورسم السياسة العامة بالأسلوب التركيزى ، فى حين يترك الاختصاصات الفرعية والتفصيلات المتعلقة بها للمرؤوسين فى العاصمة والاقاليم مع حقه فى التعقيب عليها لأن عدم التركيز صورة من صور المركزية الادارية تخول للرئيس الادارى حق التعقيب علي أعمال المرؤوسين بالتعديل والالغاء والسحب وفى بعض الحالات تتيح له الحلول ومن هنا يمكن تلافى العيوب التي تترتب على الأخذ بأى من النظامين .

وظاهرة عدم التركيز فى ممارسة الاختصاصات التى تقوم عليها اللاوزارية (عدم التركيز) تتجسد في التفويض ، الذى يعتبر بحق من أهم المسائل التي يتعرض لها القانون الادارى أو علم الادارة على حد سواء وذلك لكونه يدور حول كيفية ممارسة السلطة الادارية ، ومما هو جدير بالاعتبار أن أى منظمة إدارية لابد وأن تكون سلطة إصدار القرارات أو توزيع الاختصاصات فى الوظائف الادارية فيها مزيجا من التركيز الادارى وعدم التركيز ، وذلك يرجع الى كون المركزية فى صورة التركيز الادارى من الأمور التى تكفل وحدة المنظمة الادارية وهيمنة السلطة فيها على العمل الادارى تكفل وحدة السياسة العامة لها ، أما عدم التركيز فإنه يكفل توزيع السلطة داخل المنظمة الادارية بين الادارة الرئيسية والأقسام

والفروع[١] .

ولأهمية التفويض فى الحياة العامة فإننا سوف نتعرض بالتفصيل فى هذه الدراسة فنتناول تعريفه وأهميته وأنواعه وشروطه ، الفرق بين التفويض وبعض النظم التى تشبهه ، ثم ندرس بعد ذلك التفويض فى القانون المصرى وآثاره التفويض وسوف نخصص لكل مسألة من هذه المسائل مطلبا مستقلا .

المطلب الأول

تعريف التفويض وأهميته

أولا : تعريف التفويض :

التفويض هو علاقة بين شخصين أحدهما المفوض والآخر المفوض إليه ، بمقتضاه يقوم الثانى بعمل يدخل أساسا فى اختصاص الأول وذلك عن

---

(١) للمزيد من التفصيل راجع :

د/ محمد فؤاد مهنا – الوجيز فى القانون الادارى – الاسكندرية – ١٩٦٠ – ص١٤٠ . وأيضا مؤلفاته عن القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى – الاسكندرية – ١٩٧٦ – ص ٥٣٤ .

د/ سليمان الطماوى – النظرية العامة للقرارات الادارية – الطبعة الرابعة – ١٩٧٦ – ص ٣١١ والادارة العامة ص ١١٥ وما بعدها .

د/ محمد كامل ليلة – الرقابة القضائية لأعمال الادارة – القاهرة – ١٩٦٨ – ص١١٥٩ .

د/ بكر القبانى – الوجيز فى الادارة العامة – القاهرة – ١٩٧٧ – ص ١٧٥ .

طريق إيكال الأول للثانى بعض الأمور والاختصاصات التى يستمدها من القانون[1] .

وعلى ذلك فان التفويض ينبنى علي كون الرئيس الادارى يفوّض بعض اختصاصاته إلى مستوى أدنى منه علي السلم الادارى ، ويكون لمن يفوض إليه الاختصاصات الحق فى أن يصدر القرارات التى تتعلق بالاختصاصات التى فوض فيها ، دون حاجة إلي الرجوع إلى هذا الرئيس ، ويقوم التفويض بالمعنى الذى سبق أن أشرنا إليه على الاعتراف للرئيس الادارى بسلطة سحب التفويض أو تعديله بالحذف أو الاضافة ، عدا بعض الحالات التي ألزم فيها المشرع الأصيل أو من أسند إليه الإختصاص أن يفوض

---

(١) بشأن الأسس العامة للتفويض ، راجع :

ماوشال ادوارد ديمون ، وجلاديز أوجدن ديمون ، لويس و كوينج ، الادارة العامة ، ترجمة إبراهيم البرلسى ، مؤسسة الحلبى للنشر والتوزيع - ١٩٦٥ - ص ٤٣٩ ومابعدها .

د/ عبدالملك عودة - الادارة العامة والسياسة - مكتبة الأنجلو المصرية - القاهرة - ١٩٦٣ - ص ٧٠ .

د/ على عبدالمجيد عبده - الأصول العلمية للادارة والتنظيم - الجزء الأول - القاهرة - ١٩٦٨ .

د/ ماجد الحلو - القانون الادارى - دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية ١٩٨٢ - ص١٠٤ .

د/ حسن أحمد توفيق - الادارة العامة - المطابع الأميرية - القاهرة - ١٩٨٠- ص٥٨ .

د/ سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - ١٩٨٠ - ص ١١٥ وما بعدها .

بعض اختصاصاته ، كما يحق له سحب قرار المفوض أو الغائه أو تعديله ، ذلك أن عدم الاعتراف بهذه السلطات للأصيل يخرجنا من نطاق التفويض إلى نطاق إعادة توزيع الاختصاصات .

ومن هذه التعريف للتفويض نتبين مايلى :-

١- أن التفويض هو علاقة بين شخصين : أحدهما الأصيل ، الذى نطلق عليه المفوض - بكسر الواو مع تشديدها - وهو صاحب الاختصاص الأصلى الذي ناطت به القوانين واللوائح أداء الاختصاص وثانيهما هو المفوض - بفتح الواو مع تشديدها - الذى لم يكن من سلطته من قبل التفويض ممارسة هذا الاختصاص ولو تم ذلك قبل صدوره لكان مشوبا بالبطلان المطلق أو القابلية للبطلان بحسب جسامة عيب عدم الاختصاص ، ذلك أن المشرع لم يترك ممارسة الاختصاصات حقا مشاعا للعاملين فى الجهاز الادارى ، وإنما حدد لكل منهم مجموعة من الاختصاصات المحددة بحيث لايجوز له أن يمارس اختصاصا يدخل فى دائرة غيره ، ومخالفته ذلك يؤدى إلى بطلان القرار بعيب عدم الاختصاص .

٢- التفويض مع كونه علاقة بين المفوض والمفوض إليه ، إلا أنه علاقة قانونية يحدد القانون أوضاعها ونطاقها وحدودها ، وذلك يرجع إلي كون التفويض لايجوز أن يتم إلا بنص يجيزه وهو ماسنوضحه حينما نتكلم عن شروط التفويض .

٣- التفويض باعتباره علاقة قانونية بين المفوض والمفوض إليه إلا أنه فى معظم صوره يكون من شخص يحتل مرتبة أعلى على السلم الادارى

إلي شخص آخر يحتل درجة تدنوه على السلم الادارى . وفى بعض الصور يمكن أن يكون المفوض إليه فى مستوى مواز للمفوض .

٤- رغم أن التفويض يقوم على إعطاء المفوض إليه سلطة ممارسة اختصاصات تدخل فى اختصاصات غيره ممن يحتلون درجات تعلوه على السلم الادارى ودون أن يرجع إليه ، إلا أن ذلك ليس من شأنه تقييد سلطة المفوض و منعه من التعقيب على قرارات المفوض إليه فيما فوض فيه من إختصاصات وذلك لأنه مع التفويض مسؤول عنها إعمالا للقاعدة التى تقتضى بأنه لاتفويض فى المسئولية بحيث يظل له دائما الحق فى سحب قرار المفوض إليه أو إلغائه أو تعديله ، وذلك لأن منع المفوض من ممارسة الاختصاصات التى فوض غيره فى ممارستها أو تقييد سلطته فى نطاقها يخرجنا من نطاق قواعد التفويض إلى قواعد إعادة توزيع الاختصاصات ، إلا أنه ليس له إذا مافوض أن يمارس هذه الاختصاصات أثناء سريان التفويض لأن ذلك من شأنه أن يؤدى إلي تضارب القرارات الادارية . كما يملك المفوض الغاء التفويض أو يعدل من نطاقه .

ثانيا : أهمية التفويض :

من المبادىء الأساسية فى القانون الادارى أن ممارسة الاختصاص ليس حقا شخصيا لصاحبه ، بل مكنة أو رخصة قانونية يسمح له بالتصرف على نحو معين ، وبمعني آخر فإن ممارسة الاختصاص لايعدو أن يكون وظيفة تمارس لحساب المصلحة العامة وليس لحساب شاغل هذه الوظيفة ، وقد سبق أن رأينا عند التعرض إلى أولى خطوات التنظيم أنه يتعين تحديد

الوظائف وواجباتها ومسئولياتها بالمواصفات المتطلبة فيها، وتحديد الشروط التى يجب أن تتوافر فى شاغليها ثم تحديد موقع كل وظيفة علي درجات السلم الادارى ، ويتم ذلك كله بالأداة التى يحددها القانون ، وواضعو التنظيم حينما يقومون بهذه المهمة فإنهم محكومون دائما بمجموعة من الاعتبارات ، منها طريقة إختيار الموظف والموقع الذى يحتله علي السلم الادارى ، مركزه الادبي ، المؤهلات والمهارات والخبرات الخاصة ، مدى قربه من موقع العمل ، ومن ثم فانه عند إختيار الموظف لشغل الوظيفة تراعى فيه هذه العوامل جميعا وهى كلها تستهدف أن يكون الشخص قادرا علي أداء الوظيفة وهو مايحتم أن يمارسها بنفسه بحيث إذا اجزنا لغيره القيام بمهام الوظيفة فإن هذه الاعتبارات تذهب هباء وذلك لفقدانه هذه الشروط بحيث لايكون هناك معنى لاشتراطها ، لذلك استقر الفقه علي مبدأ أساسى مقتضاه إن صاحب الاختصاص يجب أن يمارسه بنفسه وهو مايطلق عليه « بالممارسة الشخصية للاختصاص » وعلى ذلك لايجوز للموظف أن يترك مانيط بالوظيفة التى يشغلها ، لا للسلطة الرئاسية التى تحتل الدرجات العليا فى السلم الادارى ، ولا للسلطات التى تمارس سلطة الرقابة عليه (فى الهيئات اللامركزية) كما لايجوز أن يترك ذلك لزميل أو مرؤوس ، وفى حالة ما إذا كان صاحب الاختصاص مجلسا (كمجلس جامعة الأزهر مثلا) فلا يجوز لهذا المجلس أن يتنازل أو يترك إختصاصه لرئيسه حتى ولو كان بصدد حالة استعجال وإذا ماتم فإن القرار يكون باطلا أو قابلا للبطلان .

هذا هو المبدأ الاساسى فى ممارسة الاختصاص ، إلا أن التزمت فى

هذا المبدأ ، يمكن أن يؤدى إلي نتائج وخيمة ، من شأنها أن تعطل سير المرافق العامة بإنتظام واطراد ، لذلك استبعد القضاء الالتزام بهذه القاعدة فى حالة الحلول ، وفى حالة الظروف الاستثنائية ، كما استبعدها ايضا فى حالة التفويض التى نحن بصددها ، إلا أن استبعاد هذه القاعده في التفويض يقوم على اعتبارات ومبررات قوية توضح لنا أهمية التفويض وأهم هذه المبررات مايلى[1] :

١- يواجه التفويض زيادة العبء على المفوض :

قد تتراكم الاختصاصات لدى الرئيس الادارى نتيجة لكثرة أعبائه وازديادها ومن ثم يلجأ إلى التفويض إذا ما أجازت له النصوص ذلك ، ففى هذه الحالة يمكن أن يفوض غيره فى ممارسة بعض الاختصاصات ، غير

---

(١) راجع فى هذا الشأن :

د/ سليمان الطماوى - الوجيز فى الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١١٥ ومابعدها.

د/ ماجد راغب الحلو - مرجع سابق - ص ١٩٨ .

د/ محمد سعيد أحمد - التفويض فى الاختصاصات فى النظام الادارى بجمهورية مصر العربية والعراق - مجلة الادارة - إبريل - ١٩٦٩ - ص ١٠٥ .

د/ عبدالكريم درويش - د/ ليلى تكلا - مرجع سابق - ص ٣٧٦ ، ٣٧٧ .

د/ حسين الهوارى - الادارة العامة - الاصول والأسس العلمية - القاهرة - الطبعة الثالثة - ١٩٧٣ - ص ٢٢٤ ، ناجى البصام - العلاقات الإنسانية ودروها فى أنجاز العمل الادارى مجلة العلوم الادارية - العدد الأول - إبريل ١٩٧١ .

د/ خميس إسماعيل - القيادة الادارية - القاهرة - ١٩٧١ - ص ٥١ .

أحمد الشنتناوى - القيادة الادارية الحديثة - ص ١٢٠ .

د/ محمد حمدى أبوالخير - تطور مفهوم الديمقراطية - القاهرة - ١٩٦٤ - ص ٨٦ .

أنه يجب أن يميز بين الزيادة التى تأخذ شكل الدوام والاستمرار ، والزيادة الطارئة ، فالتفويض يلجأ إليه فى حالة الزيادة الطارئه ، كوسيلة لتخفيف العبء علي الرئيس الادارى ، وفى هذه الحالة يمكن لصاحب الاختصاص الغاء التفويض فى حالة زوال الاسباب الوقتيه التى أدت إلى إزدياد العمل أما الزيادة التى تأحذ شكل الدوام والاستمرار فإنه يجب أن تواجه بوسيلة أخرى غير التفويض وهى النظر فى توزيع الاختصاصات من جديد . وذلك يرجع إلى أن التفويض لن يحل المشكلة وذلك لأن الزيادة مستمرة ومن ثم تواجه بما يناسبها من وسائل .

٢- يعتبر التفويض من الوسائل المرنة :

ذلك أن إعادة توزيع الاختصاص يمكن أن يؤدى إلى تحقيق النتائج المرجوه من التفويض إلاأن إعادة توزيع الاختصاص قد يستلزم استصدار قانون أو قرار جمهورى أى يتحتم اللجوء إلى أداه غير موجودة فى المنظمة ، كما قد يتطلب اعتمادات مالية جديدة أو إجراءات طويلة ، ومن ثم فإن هذه الوسيلة يكتنفها صعوبات عديدة وتعقيدات تشريعية وادارية تجعل اللجوء إليها أمرا صعبا، فضلا عن احتياجه إلى إجراءات قد تستغرق وقتا طويلا فى حين أن التفويض لايكتنفه هذا التعقيد ، ولايحتاج إلي تدخل جهات أخرى خارج المنظمة ويتم بقرار من صاحب الاختصاص بعد الاذن السابق من المشرع إلى شخص يليه فى الدرجة علي السلم الادارى وبمعنى آخر فهو يتم داخل المنظمة ذاتها ومن ثم فإنه أكثر مرونة من إعادة توزيع الاختصاص .فهو يسمح بصدور القرارات بسرعة لمواجهة الوقائع حين

حدوثها ويحل المشاكل قبل أن تتعقد بسبب البطء فى اتخاذ القرار عند تركيز السلطات فى يد الرئيس الادارى[١] .

٣- التفويض وسيلة من الوسائل التي تؤدى إلى الكشف عن القيادات الادارية الجديدة :

يعتبر التفويض وسيلة من الوسائل الخلاقة التى تؤدى الى تأهيل المرؤوسين وتدريبهم علي تولى الوظائف الرئيسية ، ذلك أن تفويض المرؤوس فى ممارسة بعض اختصاصات الرئيس يؤدى إلي تدريبه وتأهيله على ممارسة الاختصاصات التى تدخل فى مستوى الوظائف العليا إذا ما أقتضى الأمر ذلك عند اللزوم ، كما يدرب المرؤوس على تحمل مسئولية الوظيفة الأعلى ويزيد من ثقة المرؤوس في نفسه .

٤- يحقق التفويض عدم التركيز الادارى :

سبق أن تعرضنا إلى التركيز الادارى وعرفنا العيوب التى تترتب عليه والمزايا التى تتحقق من الأخذ بعدم التركيز الادارى ، والتفويض هو الوسيلة الاساسية التى عن طريقها يتحقق عدم التركيز الادارى فصدور القرار مباشرة من الموظف المرؤوس دون الرجوع الى رئيسه عن طريق التفويض ، يحقق فائدة كبيرة فى توفير الوقت الضائع والمجهود المفقود ، لو أنه كان مضطرا الي انتظار صدور القرار من الرئيس[٢]، ولذلك فمن

(١) د/ عبدالغنى بسيونى عبدالله - التفويض فى السلطة الادارية - ١٩٨٦ - الدار الجامعية - ص ٥٠ .

(٢) د/عبدالغنى بسيونى - مرجع سابق - ص ٥٠

صالح الرئيس وصالح العمل التخفيف من الاعباء الكثيرة التى يجب على الرئيس القيام بها ، أو لمن هو أقرب مكانا بالنسبة لسير العمل ، ولاضرر من ذلك إذ ان الاصيل له أن يفوض أو لا يفوض وإذا فوض فإن له أن يطلق التفويض أو يقيده كما يملك إلغائه في أى وقت على ضوء مايسفر عنه التفويض من نتائج وهو هنا يتميز عن توزيع الاختصاص ، لأن توزيع الاختصاص يؤدي إلى إعطاء سلطة البت فى اصدار القرارات لمن وزع عليه الاختصاص ومن ثم يمارسه نهائيا ، وقد يخفق في أدائه ومع ذلك يصعب المساس بهذه الاختصاصات لاعتبارات قانونية وفنية ، ولان مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص يحول دون ذلك ، لأن الشخص فى هذه الحالة أصبح هو صاحب الاختصاص الاصيل .

٥- يحقق التفويض ميزة أساسية للمواطنين وهى زيادة درجات التظلم :

وذلك يرجع الى أن التفويض يقوم أساسا على تفويض الرئيس لبعض اختصاصاته للمرؤوس وهو مايؤدى إلى زيادة درجات التظلم من القرار، فمن المعروف أن التظلم قد يكون رئاسيا وقد يكون ولائيا ، والولائى هو الذى يقدم الى من له الولاية على القرار وهو دائما صاحب الاختصاص فى اصدار القرار ،فى حين أن التظلم الرئاسى هو الذى يقدم الى الجهة الرئاسية لمصدر القرار، فإذا لم نكن بصدد التفويض وصدر القرار من الرئيس الاعلى فإن أمام المتظلم درجة واحدة للتظلم وهو التظلم الولائي فى حين أنه فى حالة التفويض يكون أمام المتظلم درجتان تظلم ولائى إلى مصدر القرار وهو فى الحالة

التى نحن بصددها المفوض إليه لأنه بالتفويض أصبح فى حكم صاحب الاختصاص ، فإذا لم يستجب مصدر القرار إلى التظلم كان له الحق أن يلجأ إلى الرئيس الاعلى وهو هنا الاصيل ، وذلك له أهميته الكبيرة بالنسبة للمواطنين الذين لم يمسهم القرار خصوصا فى الحالات التى لايكون الطعن فى هذا القرار جائزا أمام القضاء كما لو كان القرار مشروعا إلا أنه غيرملائم كما هو الأمر فيما لو صدر القرار فى نطاق السلطة التقديرية لمصدره ، أو كان المشرع قد منع الطعن فيه أمام القضاء ، ومن ثم يفتح التفويض بابا جديدا قد يجدى فى الغاء القرار عن طريق تعدد درجات التظلم .

وإلى جانب هذه المزايا الهامة فإن التفويض يحقق مزايا للأصيل ، ومزايا للمفوض إليه ومزايا للمنظمة الادارية وذلك على التفصيل الآتى :

أولا : التفويض بالنسبة للمنظمة التى يتم فيها :

١- التفويض يخفض تكلفة العمل الادارى ، لأنه يوفر الوقت لاختصاره المراحل الادارية التى يمر بها العمل ، لأن العامل الذى يؤديه مرتبته أقل من رئيسه بالاضافة إلى سرعة أداء العمل ومن ثم فهو يؤدى إلى توفير الوقت الضائع والمجهود المفقود فى إنجاز هذه السلسلة من العمليات ، ومايترتب عليها من أعباء مالية متمثلة فى الاجور والمكافآت المستحقة للعاملين وتكاليف الوثائق فكلما كان المستوى الذى يتخذ فيه القرار قريبا من الواقعة المولدة له ، كلما قلت التكاليف المالية لهذا القرار[1] .

---

(١) د / فؤاد العطار - مبادىء علم الادارة العامة - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٤ - ص ١٩١ .

٢- يسهم التفويض فى تحقيق ديمقراطية الادارة ، فهو ينمى روح المباد ءة والخلق ، وبالتالى تدريب العاملين فى المستويات الدنيا علي اتخاذ القرارات الادارية مما يساعد على إعداد رؤساء للمستقبل . كما يخلف لديهم التعود على المرونة والسرعة فى إتخاذ الاجراءات المختلفة ، وينمى فى نفوسهم الاعتزاز والثقة فى أنفسهم [١] .

كما يؤدي التفويض إلى خلق مناخ مناسب للعمل بالثقة التى يبثها بين العاملين والرؤساء لأن الجميع يشارك فى تحقيق أهداف المنظمة وبالتالى تكون الادارة ديمقراطية وإنسانية .

ثانيا : مزايا التفويض بالنسبة للمفوض إليه :

١- يبث التفويض الثقة بالنفس لدى المفوض إليه ، مما يدفعه إلى أداء عمله بروح معنوية عالية ، وبالتالى إجادة الطرق التى ينجز بها العمل ، مما يساعد علي اندماجه فى حياة المنظمة ويتشبع بروحها وأهدافها وخططها .

٢- يعتاد المفوض إليه علي عملية التفويض وبالتالى عند ترقيته إلى المناصب العليا ، فإنه لايستأثر بالعمل بل يفوض مرؤوسيه وبالتالى تعتاد المستويات الادارية المختلفة على تفويض سلطاتها وبالتالى اختصار الاجراءات الادارية مما يؤدى إلى اختصار الوقت والنفقات .

٣- يرضى التفويض غرور العامل وينمى فيه روح الأمل في المستقبل وبالتالى شعوره بالأمان ، وحريته فى التعبير عن ذاته من خلال ممارسته للعمل المفوض فيه ، ولإحساسه بمشاركته فى التأثير علي القرارات فى

---

(١) د/ كمال الدسوقى - سيكولوجية الادارة العامة - مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٦١ - القاهرة .

المستوى الأعلى ، وبالمسئولية عن الجماعة ، مما يتيح للعامل جوا أكثر سهولة ويسر فى أداء واجباته .

ثالثا : مزايا التفويض للأصيل :

١- يمكن التفويض الأصيل للتفرغ لرسم السياسات وتحديد الأهداف ووضع الخطط المختلفة (قصيرة المدى والمتوسطة والطويلة المدى) للمنظمة ، ودراسة المعوقات التى تعترض سير العمل واقتراح الدرسات المناسبة للقضاء علي هذه المعوقات ، مما يساعد علي تطوير أسلوب العمل وسهولته.

٢- إحتفاظه بالروح المعنوية المرتفعة التى تمكنه من متابعة أعمال مرؤوسيه ووضوح الرؤية بالنسبة له .

٣- يؤدى التفويض إلى استمرار العمل فى حالة غياب الأصيل ، لوجود من يحل محله فى أداء العمل ، مما يؤدى إلى عدم تعطيل الأعمال الادارية مع غيبة صاحب الاختصاص .

لهذه الاعتبارات جميعها فإن التفويض وسيلة هامة من وسائل التنظيم الادارى يمكن أن يؤدى إلى علاج العيوب الناجمة عن التركيز الاداري كما يمكن أن يؤدى إلى حسن أداء الاختصاصات الادارية .

وإذا سلمنا بأهمية التفويض على النحو الذى أشرنا إليه والفوائد التى تتحقق من ورائه إلا أن هناك عدة عوامل قد تدفع الرؤساء الاداريين إلى عدم الرغبة فى التفويض ومن بين هذه العوامل :-

١- رغبة الرؤساء فى الاستئثار بالسلطة والقبض على تلابيبها والظهور بمظهر القوة .

٢- عدم الثقة فى قيام المرؤوسين بأداء هذه الأعمال بالطريقة التي يراها الرئيس .

٣- الخشية من تمرد المرؤوسين ومنافستهم له .

٤- عدم النضوج الذهنى والعاطفى .

٥- الجهل بطبيعة تفويض السلطة للغير .

٦- عدم الالمام الكافى بالادارة العلمية [١].

إلى جانب أن هناك إختصاصات لايستحب أن يتم التفويض فى نطاقها ويضرب كتاب الادارة العاملة أمثلة لذلك كالمسائل المالية ، والقرارات المتعلقة بالتشريع داخل التنظيم وخارجه ، أو رسم السياسة العامة للتنظيم أو تغييرها أو تغيير الوظائف الأساسية للتنظيم ، أو تخصيص مبالغ معينة لمشروعات التنظيم [٢].

المطلب الثانى

أنواع التفويض

التفويض بصفة عامة له أنواع عديدة فيوجد التفويض التشريعى والتفويض الادارى ، **والتفويض التشريعى** يتحقق فى حالة قيام السلطة التشريعية « البرلمان » بتفويض بعض إختصاصاتها إلى رئيس الدولة ويتم ذلك بشروط وضمانات تعنى بها الدساتير وتحدد على وجه الدقة حماية للحقوق والحريات العامة ، ولما يمثله التفويض التشريعى من

(١) د/ حسن توفيق - الادارة العامة - ص ٤

د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق ص ١١٧

(٢) د/ أنور رسلان - الادارة العامة ص ١٣٩

خروج على مبدأ الفصل بين السلطات ومن أمثله التفويض التشريعى مانصت عليه المادة ١٠٨ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ والتى نصت على أن « لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات [١] .

والأسس التى يقوم عليها . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض . فاذا لم تعرض أوعرضت ولم يوافق المجلس عليها ، زال ما كان لها من القانون »[١]

واعمالا لهذا النص فانه يشترط فى اللوائح التفويضية الشروط الأتية:

١- يجب أن تقتصر على حالة الضرورة ، فهذه الحالة هى التى تؤدى الى عرض الأمر على مجلس الشعب اما بسبب دقة الموضوعات أو كونها سرية يمكن أن تؤثر علي الاقتصاد أو الأمن القومى .

٢- يجب أن يتم التفويض لمدة محددة ومن ثم فان التفويض المطلق باطل ، كما يجب أن تكون هذه المدة وجيزة بحيث تقتصر علي دفع الضرورة وذلك لأن الضرورة تقدر بقدرها ، أما إذا تجاوزت الى زمن آخر لاتستدعيه حالة الضرورة فيكون التفويض مخالف للدستور .

٣- يجب أن يكون محل التفويض موضوعات محددة مما يستلزم فيها التفويض وفقا للضرورة ، فاذا فوض المجلس رئيس الجمهورية فى

(١) براجع للمؤلف موجز القانون الدستورى - ص ٣١٣ ومابعدها .

موضوعات لاتتعلق بالضرورة ، أو تفويضا كاملا فان هذا التفويض في الحالتين باطل وغير دستوري .

وعدم دستورية التفويض فى الحالة الأولى راجع الى أن التفويض تم في موضوعات لاتقتضى الضرورة التفويض فيها ، وفي الحالة الثانية فان عدم دستورية التفويض يعود الى أن المجلس لايملك من الناحية الدستورية أن يفوض كل اختصاصاته ، ففي هذه الحالة يعتبر بمثابة تنازل عن الاختصاص التشريعى للسلطة التنفيذية فالى جانب عدم جواز ذلك من الناحية الدستورية ، فهو أيضا يمثل خضوع السلطة التشريعية للتنفيذية وفقدانها استقلالها .

٤- يجب أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس الشعب على منح هذا التفويض .

٥- يجب أن تصدر القرارات التقليدية من رئيس الجمهورية ذاته ومن ثم لايجوز له أن يفوض غيره من نوابه أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء وذلك لانه تفويض التفويض باطل وغير جائز .

٦- يجب أن تعرض اللوائح التفويضية علي مجلس الشعب فى أول جلسه له بعد أنتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يقرها المجلس فإنها تبطل ولايترتب عليها أى أثر وتزول عنها القوة القانونية .

أما التفويض الادارى وهوموضوع هذه الدراسة فهو الذي يعنينا وهو الذى يقوم على تفويض الاختصاص أو السلطة الادارية وذلك عندما يقوم الرئيس الادارى بتفويض بعض اختصاصاته لأحد مرؤوسيه .

والتفويض الادارى له أنواع عديدة فهو يتنوع حسب الاداة التي يمكن

أن يتم عن طريقها التفويض فينقسم إلي تفويض مباشر وآخر غير مباشر ، كما ينقسم حسب إلزامه لصاحب الاختصاص-أى الأصيل-فينقسم إلى تفويض ملزم وآخر اختيارى ، كما ينقسم بحسب عدد المفوض إليهم بحسب ما إذا كان المفوض إليه واحدا أو أكثر ومن هذه الناحية قد يكون التفويض بسيطا أو مركبا ، وفى النهاية ينقسم التفويض بحسب صفة المفوض إليه ومن هذه الناحية قد يكون التفويض للمرؤوس كما قد يكون لغير المرؤوس ويميز البعض بين التفويض الصريح والتفويض الضمنى والتفويض المقنع .

وفيما يلى بيانا موجزا عن هذه الأنواع [١]:

١- أنواع التفويض بالنظر إلى أداته (التفويض المباشر والغير مباشر) :

يقصد بالأداة السلطة التي تصرح به أى التى تجيز للمفوض إليه أن يمارس اختصاصا يدخل والأداة التى تملك سلطة التفويض قد تكون غير إرادة صاحب الاختصاص ، وقد تكون إرادة صاحب الاختصاص ذاته ، بحيث يتوقف شرعية التفويض علي تدخل إرادة صاحب الاختصاص ، وفي الحالة الأولى وهى التى لايتطلب الأمر فيها تدخل صاحب الاختصاص فإن التفويض يسمى تفويضا مباشرا لأن المفوض إليه يستمد ممارسته للاختصاصات التي فوض فيها مباشرة من السلطة المجيزة دون تدخل من الأصيل ومثاله حالة صدور قانون بتفويض بعض الاختصاصات التي تدخل فى سلطة وزير معين إلى وكيل الوزارة ، فهنا لانجد أى إرادة للوزير فى شأن التفويض ، والمفوض إليه يمارس هذه الاختصاصات الخاصة بالأصيل

(١) د/ سليمان الطماوى – القرارات الأدارية – مرجع سابق – ص ٣٢١ .

من القانون مباشرة دون تدخل من الوزير .

أما الحالة الثانية وهى التى تتطلب تدخل إرادة الأصيل فهى التى تتعلق بالتفويض غير المباشر وهو يتم على مرحلتين :

المرحلة الأولى :

وهذه المرحلة تتحقق بأن يصدر قرار من الأصيل « المفوض » إلى المفوض إليه بمقتضاه يقوم الأخير بممارسة بعض الاختصاصات التي تدخل أصلا فى دائرة اختصاص الأول ، فلابد من تدخل صاحب الاختصاص حتى تتحقق شرعية التفويض .

المرحلة الثانية :

وجود نص يجيز لصاحب الاختصاص فى أن يفوض غيره فى ممارسة بعض اختصاصاته وتتحقق هذه المرحلة بضرورة وجود النص الذى يجيز لصاحب الاختصاص « المفوض » فى أن يفوض غيره فى ممارسة بعض اختصاصاته ، وعلى ذلك فالمفوض إليه فى هذه الصورة من التفويض لايجوز له أن يمارس الاختصاص بمقتضى تدخل الأصيل وحده ، وإنما يتحتم حتى يكون التفويض صحيحا أن يوجد نص يجيزه . والتفويض غير المباشر يمثل القاعدة العامة فى التفويض فهو يعتبر الصورة الغالبة لمعظم حالاته .

٢- التفويض الاختيارى والتفويض الالزامى :

كما ينقسم التفويض بحسب إلزامه للأصيل من عدمه إلى تفويض ملزم وتفويض اختيارى :

أ- التفويض الاختيارى وهو صورة من صور التفويض الغير مباشر

والذى يتطلب لإجازته وجود نص يجيز للمفوض تفويض اختصاصه ، كما يتحتم أن يتم بناء على تدخل ارادة الأصيل لكي يتحقق التفويض ، وفى التفويض الاختياري يكون صاحب الاختصاص حرا فى أن يفوض غيره أو لا يفوض على خلاف التفويض الالزامى ، والتفويض الاختيارى هو الصورة الشائعة والغالبة فى التفويض علي النحو الذي أشرنا إليه .

ب-التفويض الالزامى وهو صورة من صور التفويض المباشر ، أي أن المفوض ملزم بالتفويض عند توافر شروطه ، والمفوض إليه يمارس الاختصاص من النص الذى يجيز له ذلك دون تدخل من إرادة الأصيل .

ففى هذه الصورة من صور التفويض لايكون المفوض حرا فى منح التفويض وإنما يلتزم بالاقدام عليه وإصدار قرار التفويض إذا ماتوفرت الشروط التي يتطلبها القانون فى منحه ، وهذا النوع من التفويض يكون تفويضا مباشرا يستمد المفوض إليه سلطته فى ممارسة مافوض فيه دون أن يتوقف الأمر على إرادة صاحب الاختصاص وهو صورة نادرة ، ومن أمثلته ما أشار إليه قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى المادة ٨٣ فى وجوب أن يفوض المحافظ ممثلى الوزارات المختلفة فى مجلس المحافظة فى إصدار قرارات التعيين فى الوظائف الخالية ، إذا كانت الوظيفة لاتعلو درجتها عن الدرجة السابعة إذا طلب إليه وزير الادارة المحلية إصدار هذا التفويض ، فالتفويض فى هذه الحالة مباشر كما أنه إلزامى يتحتم أن يفوض المحافظ ممثلى الوزارات إذا كانت الدرجة المعين عليها لاتزيد عن الدرجة السابعة وذلك إذا ماطلب إليه ذلك وزير الادارة المحلية ، ثم صدر القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ والمعدل أخيرا بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، والقوانين المشار إليها نصت على هذا اللون

من ألوان التفويض ومن أمثلته أيضا ما أتاحته قوانين الادارة المحلية من قيام المحافظين كل فى نطاق دائرته ، بممارسة سلطات الوزراء في نطاق المحافظة .

التفويض البسيط والتفويض المركب .

٣- التفويض البسيط هو تفويض صاحب الاختصاص بعض الاختصاصات إلى شخص معين والتفويض المركب هو تفويض بعض الاختصاصات إلى مجموعة من المفوض إليهم :

والتفويض البسيط وهو الذى يتحقق بتفويض صاحب الاختصاص بعض الاختصاصات الى شخص معين ، فى حين أن التفويض المركب هو الذى يتحقق بتفويض صاحب الاختصاص بعض اختصاصاته إلى مجموعة من المفوض إليهم يمارسونها على سبيل الاشتراك ومن أمثلة هذا النوع من التفويض مانص عليه قانون الجامعات ٤٩ لسنة ١٩٧٢ ،والقانون ١٠٣ لسنة ١٩٦١ بشأن تنظيم الأزهر والهيئات التى يشملها من حق مجلس الجامعة تفويض بعض اختصاصاته إلى لجان من بين أعضائه كلجنة شئون الطلاب ، لجنة الاعارات والبعثات ، لجنة المعادلات وهكذا .

٤- التفويض للمرؤوس المباشر والتفويض لغير المرؤوسين :

وهذا اللون من التفويض يتعلق بصفة المفوض إليه بحسب ما إذا كان مرؤوسا للمفوض من عدمه والأول هو الذى يتحقق بتفويض الرئيس الادارى لبعض اختصاصاته للمرؤوس الذى يليه علي السلم الادارى كأن يفوض الوزير وكيل الوزارة والثانى هو الذى يتحقق بتفويض صاحب الاختصاص بعض اختصاصاته لغير المرؤوسين المباشرين ، أو لشخص غيرتابع للمنظمة

التى يتبع لها الرئيس المفوض ، ومن أمثلة التفويض لغير المرؤوس المباشر ولكنه يتبع ذات المنظمة تفويض الوزير بعض اختصاصاته للمدير العام أو تفويض رئيس الجمهورية بعض اخصاصاته للمحافظ ، ففى هذه الصورة يصدر التفويض لشخص لايحتل الدرجة التالية للرئيس ، ومن أمثلة التفويض لشخص غير مرؤوس لايتبع المنظمة كأن يفوض الوزير بعض اختصاصاته لرئيس هيئة تابعة لغيره اذا ماصرح القانون بذلك أو يفوض وزير (غير وزير الادارة المحلية) المحافظ فى ممارسة بعض اختصاصاته .

خامسا : التفويض الصريح والتفويض الضمنى والتفويض المقنع :

والتفويض الصريح هو إتجاه الأصيل إلى التفويض فى جزء محدد من اختصاصاته ويعبر عن هذه الارادة بألفاظ صريحة مؤكدة ، ومثال ذلك أن يستعمل لفظ يفوض أو لفظ ينيب أو يعهد وهو الأصل والقاعدة فى التفويض بأن يتجسد التفويض فى صورة رسمية وكتابية تفصح عنه صراحة

أما التفويض الضمنى فيكون فى حالة وجود نص يصرح للأصيل بجواز أن يفوض غيره ، ولكن لايصدر قرار التفويض ويكون ذلك نتيجة لتوزيع العمل داخل المنظمة الادارية أو احتراما للتقاليد العملية المستقرة[1] ، وقد أقر مجلس الدولة الفرنسى فى إحدى القضايا بالإذن بالتفويض الضمنى وقت الأزمات والحروب ، أما مجلس الدولة المصرى فإن المحكمة الادارية العليا قد استقر قضاؤها على أن التفويض هو استثناء من الأصل ، والقاعدة أن الاستثناء لايتوسع فيه ومن ثم يجب أن يكون

(١) د/ سليمان الطماوى - مبادئ علم الادارة العامة - المصدر السابق ص١١٦ .

التفويض صريحا وواضحا ولايجوز افتراضه ، وعلى ذلك فإن التفويض الضمنى باطل .

ويقصد بالتفويض المقنع إعلان إحدى الهيئات الادارية التزامها بالرأى الذى تنتهى إليه جهة أخرى فى موضوع ما أحالته إليها ، لاعتقادها بأن هذا الرأى يلزمها ، فى حين يكون لها الخيار بين قبول الرأى أو رفضه ، أو أن تعلق إحدى الجهات الادارية إصدار قراراتها علي ماينتهى إليه الرأى الاستشارى الاختيارى لإحدى الهيئات .

ولايعتبر التفويض مقنعا استطلاع العضو المختص الرأى لإحدى الهيئات الاستشارية إذا لم يعلن الأصيل إلتزامه بالرأى الصادر منها ، وقد رفض مجلس الدولة الفرنسى هذا النوع من التفويض واعتبره غير مشروع لأنه من قبيل التخلي عن الاختصاص ولأن السلطة المختصة أصلا قد سلبت اختصاصاها خطأ واعتبر العمل فى هذه الحالة قد صدر من غير مختص .

المطلب الثالث

شروط التفويض

يشترط فى التفويض حتى يكون منتجا لأثاره ضرورة توفر الشروط الآتية :

أولا : أن يكون بناء على نص تشريعى :

إن المشرع حينما يحدد درجة الموظف على السلم الادارى فإنه يحدد لكل وظيفة واجباتها وحقوقها ومسئولياتها وفقا لمجموعة من الاعتبارات تشترط فى شاغل هذه الوظيفة ، ومن هنا كان مبدأ « الممارسة الشخصية

للاختصاص » وعدم جواز أن يتنازل صاحب الاختصاص عن اختصاصاته لغيره أيا كان هذا الغير (رئيس أو مرؤوس) اللهم إلا إذا كان هناك نص يعطى لصاحب الاختصاص رخصة التفويض ، ومن هنا يكون شرط وجود نص تشريعى يجيز التفويض ، الأمر الذى يؤدى إلى بطلان التفويض فى حالة عدم وجود نص يبيحه وهو ما انتهت إليه محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٩٥٥/٣/١٤ حيث قررت : « أن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء أنه إذا نيط بسلطة من السلطات الادارية اختصاص معين بمقتضى المبادىء الدستورية أو القوانين أو اللوائح ، فلا يجوز لها أن تنزل عنه وتفوض فيه إلى سلطة أو جهة أخرى ، إن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها ، وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لسواها ، إلا أنه يستثنى من ذلك إذا كان القانون يتضمن تفويضا فى الاختصاص حيث يكون مباشرة الاختصاص فى هذه الحالة من الجهة المفوض إليها مستمدا مباشرة من القانون ، كما أكدت المحكمة الادارية العليا فى حكمها الصادر فى ١٩٥٩/٦/٢٧ ذلك حيث قررت « أن الاختصاص الذى يتحدد بقانون لايجوز النزول عنه أو الإنابة فيه إلا فى الحدود وعلى الوجه المبين فى القانون ، كما ولو كان ثمة قانون يرخص فى التفويض » .

ثانيا : يجب أن يصدر التفويض من ذات الأداة التي رخصت بالاختصاص :

فإذا كان الاختصاص صدرمن المشرع العادى فإن المشرع هو الذى يملك الترخيص بالتفويض ، أما إذا كان الاختصاص مصدره نص دستورى ففى هذه الحالة يتحتم أن يجيز الدستور التفويض ، وأن يحدد الجهة التى تملك

الترخيص به ، وينتج عن ذلك أنه لو صدر التفويض فى الحالة الأولى من غير المشرع ، أو صدر من غير الجهة التى حددها الدستور فى الحالة الثانية ، فإن التفويض هنا غير جائز وإذا تم فإنه يقع باطلا .

ثالثا : كمايجب أن يصدر التفويض من السلطة المختصة :

وهى السلطة التى أسندت إليها القوانين أو اللوائح الاختصاص وعلى ذلك إذا رخصت جهة أخرى بهذا الاختصاص فان ذلك يعتبر اعتداء علي السلطة المختصة ويقع باطلا شأنه فى ذلك شأن ممارسة الاختصاص من غير مختص مما يعيبه بعيب عدم الاختصاص .

رابعا : التفويض يكون فى الحدود التى حددها المشرع :

فمن القواعد التى يقوم عليها التفويض أنه يجب أن يتم فى الحدود والقيود والضوابط التى حددها المشرع ، فلا يجوز أن يتم التفويض فى مسائل منع المشرع فيها التفويض كما لايجوز أن يتجاوز النطاق الذى حدده المشرع سواء أكان المشرع هنا العادى أو المشرع الدستورى .

فمن المبادىء المقررة أن الاختصاص يجب أن يمارس فى النطاق المحدد له قانونا ولايخرج التفويض باعتباره قرارا إداريا عن هذا النطاق ، ويجب ممارسته فى الحدود المرسومة له وإلا اعتبر المفوض إليه مجاوزا حدود التفويض ، ويفرض هذا الشرط على كل من المفوض والمفوض إليه التزامات معينة عليهما مراعاتها على النحو التالى :

التزامات الأصيل[١] :

يحدد القانون عادة للأصيل الموضوعات التى يجوز التفويض فيها

(١) د/ محمود إبراهيم الوالى - نظرية التفويض الادارى - ١٩٧٩ دار الفكر العربى - ص ٣٢٨ .

والاشخاص الذين يفوضهم وذلك على التفصيل الآتى :- .

١- قد يحدد المشرع الموضوعات التى يجوز للمفوض التفويض فيها ، وهنا لايجوز له اجراء التفويض خارج هذه الموضوعات وإلا أعتبر التفويض غيرمشروع ، كما لايجو التفويض الكلى من باب أولى .

وقد لايحدد المشرع الموضوعات التى يجوز التفويض فيها وهنا يكون للأصيل قانونا أن يحدد هذه الموضوعات ، والملاحظ أن أغلب القوانين التى تنظم التفويض فى مصر من هذا القبيل ، ومن ذلك على سبيل المثال نص المادة ٢٧ مكرر من قانون نظام الادارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ *المعدل* بقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ التي تنص على أنه « يجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم إلى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ فى بعض اختصاصاته » .

كما تنص المادة ٣١ من نفس القانون على أن « للمحافظ أن يفوض بعض سلطاته واختصاصاته إلى نوابه أو إلى سكرتير عام المحافظة أو السكرتير العام المساعد أو إلى رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات المحلية الأخرى .

فلم يحدد المشرع الموضوعات التى يجوز التفويض فيها بل ترك أمر تحديد هذه الأمور للعضو المختص قانونا .

٢- لايجوز للأصيل أن يسند اختصاصاته لغير الاشخاص الذين حددهم القانون ، وبنفس الاسبقية فى الترتيب ، وذلك إذا ما حددت القوانين ترتيبا معينا للأشخاص الذين يمكن أن يفوض إليهم وعلى النحو الذى يحدده القانون ، وبنفس الشروط التى يحددها .

التزامات المفوض إليه :

١- يلتزم المفوض إليه بمراعاة الحدود التى وضعها الأصيل لممارسة الاختصاص المفوض به ، ولايجوز له التوسع فى الاختصاصات وإلا اعتبر فى هذه الحالات التي تجاوز فيها غير مختص .

٢- يخضع المفوض إليه لنفس القيود التى يخضع لها العضو المختص (المفوض) فيما لو مارس سلطاته بنفسه ، وبالتالى لايجوز للمفوض إليه أن يمارس سلطات أكثر مما يملكه الأصيل .

خامسا : يجب أن يكون التفويض جزئيا ولايجوز أن يكون التفويض شاملا إلا إذا أجازه المشرع :

يجب أن يقتصر التفويض على بعض اختصاصات من يملك التفويض ، ذلك أن التفويض الشامل بمثابة نزول عن السلطة وهو غير جائز ولايملكه المفوض ، لأن ممارسة الاختصاصات كما قلنا - وظيفة تمارس لحساب المصلحة العامة لا لحساب من يقوم على الوظيفة وتفويض الاختصاص جزئيا يعد من القواعد العامة في التفويض ومن ثم لايحتاج هذا القيد الى نص ، فاذا صرح المشرع بالتفويض ولم ينص على كونه جزئيا أو شاملا فانه فى هذه الحالة يقع جزئيا لأن ذلك هو الذى يتسق مع القواعد العامة فى التفويض ، والتفويض الشامل غير جائز . إلا إذاأجازه المشرع فإنه يعد صحيحا ، لأن المشرع هو الذى ينشىء الاختصاص ، وهو الذي يحدد أساليب ممارسته ، فإذا أجاز المشرع التفويض الشامل صراحة فإن ذلك جائز ، ويعتبر فى هذه الحالة خروج علي القواعد العامة فى التفويض ، إنما الممنوع أن يكون هناك نص يجيز التفويض فيقع شاملا ، ذلك أن إجازة التفويض تعنى طبقا للقواعد العامة أن يكون جزئيا لأن الشامل بمثابة

تنازل عن ممارسة الاختصاص فيقع باطلا ، كما أن التفويض الكلى يتعارض مع نصوص القانون ومن الحكمة من توزيع الاختصاصات ويؤدى إلى عدة نتائج متعارضة أهمها :

أ- يمكن الاصيل من التهرب من مسئولياته القانونية ، بالاضافة إلى حصوله علي مخصصاته المالية دون أن يؤدي الواجب المنوط به - ذلك أن الاجر الذى يتقاضاه فى هذه الحالة يعتبر أجرادون عمل يؤديه وذلك للتفويض الكلى أو الشامل .

ب- يحدد المشرع اختصاص كل مستوى إدارى طبقا لاعتبارات معينة يراعيها فى شاغل الوظيفة (من حيث المؤهلات الحاصل عليها ، وسنوات التدرج الوظيفى ، والوظائف التى تمرس عليها ، والدورات التدريبية التى التحق بها وغيرها من الاعتبارات) وفى التفويض الكلي يتخلي الأصيل عن كافة اختصاصاته وبذلك يسند التخصص لعضو آخر قد لاتتوافر فيه الاعتبارات اللازمة لممارسة العمل المفوض إليه وذلك لافتقاده الشروط الخاصة بمستوى الوظيفة التى يؤدى مهامها .

ج- يتعارض التفويض الكلي مع الحكمة من إجازته وهى تخفيف العبء عن المفوض حتى يتفرغ للمهام الأساسية المسندة إليه ، ويؤدى إلى زيادة الأعباء الملقاه على عاتق المفوض إليه ، وبالتالى عرقلة سير العمل واطرابه لعدم التوازن بين الامكانيات والمسئوليات والواجبات .

على أنه إذا أجاز المشرع فى حالات استثنائية تفويض السلطة بتمامها ، فلا مناص من احترام ارادته ، لأن المشرع هو الذى يحدد الاختصاص ، ومن يتولى ممارسة هذا الاختصاص .

سادسا : أن يكون الاختصاص المفوض به اختصاصا أصليا وليس اختصاصا مفوضا[1] :

يجب أن يكون العضو الادارى المفوض مختصا أصلا فيما فوض فيه أى أن هذه الأعمال تعد من الاختصاصات الأصلية له ، وليس من الأعمال المسندة إليه بالتفويض ، فالمفوض لايملك التفويض فيما فوض فيه إعمالا للقاعدة التى تقضى بأن « تفويض التفويض باطل » وذلك لأن التفويض أساسا خروج علي الأصل وهو المارسة الشخصية للأختصاص وبمعنى أدق هو استثناء ، والاستثناء يجب أن يعمل به فى أضيق نطاق بحيث لايجوز التوسع فيه أو القياس عليه إلى جانب أن التفويض يتيح لشخص يحتل مرتبة أدنى ممارسة اختصاص شخص فى مرتبة أعلى أى لم تتوفر فى شروط ومواصفات الوظيفة فاذا أجيز تفويض التفويض فهو هبوط بمستوى أداء الوظيفة إلى جانب أنه يؤدى إلى شيوع السلطة وبالتالى إلي شيوع المسئولية .

سابعا : كما يجب أن يكون التفويض مكتوبا[2] :

نظرا لأن التفويض له آثاره الخطيرة ولايملكه المرؤوس بدون وجود قرار يعطيه السلطة فى إصدار القرار ، وإذا صدر فإنه يعد باطلا لمجاوزة الاختصاص ، وعلى ذلك فيتحتم أن يكون التفويض مكتوبا حتى يكون منتجا لآثاره ، وحتى تستقر المراكز القانونية التى تترتب على القرارات الصادرة بناء على التفويض. وهو مايراه معظم الفقه عند الحديث عن شكل قرار التفويض حيث انتهى إلى أنه نظرا لخطورة آثار التفويض ،

(١) د/ محمود إبراهيم الوالى - مرجع سابق - ص ٢٦٥ .

(٢) د/ محمود إبراهيم الوالى - مرجع سابق - ص ٣١٧ .

فانه دائما يجب أن يأخذ الشكل الكتابى ويرى هذا الاتجاه أنه لكى تستقر المراكز القانونية التى تترتب على القرارات الصادرة بناء على التفويض فإنه يتعين أن ينشر هذا القرار حتى يعلم به ذوو المصلحة[1] .

ثامنا : لايجوز التفويض فى الاختصاصات الشخصية أو المحجوزة :

قد يحدد القانون اختصاصات معينة يسندها لشاغل الوظيفة ويحتم أن يباشرها بشخصه فيرتبط الاختصاص فى هذه الحالة بشخص شاغل الوظيفة، وهنا لايجوز التفويض فى هذه الأمور مثال ذلك نص المادة ٤٨ من دستور مصر الحالى التى تنص علي أنه يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارىء على الوجه المبين فى القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان علي مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية .. ألخ .

فلا يجوز لرئيس الجمهورية التفويض فى هذا الاختصاص لأنه من الاختصاصات المباشرة المرتبطة بشخص رئيس الجمهورية لارتباط ذلك بحقوق وحريات المواطنين والصالح العام ، مما يستوجب أن يمارس الاختصاص بنفسه ، بحيث لايجوز له التفويض فيه إلى سواه .

ومثال ذلك نص المادة ٨٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ التى تنص علي أن « للسلطة المختصة حفظ التحقيق أو الغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله ولها أيضا إذا ألغت الجزاء أن تحيل العامل إلى المحاكمة التأديبية وذلك خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغها بالقرار ».

---

(١) د/ محمود إبراهيم الوالى - مرجع سابق - ص ٣٣٦ .
د/ محمد فتوح محمد - التفويض فى الاختصاصات الادارية - دار المنار - ص ١٠١

فقد منح القانون هذه الاختصاصات للسلطة المختصة لما لها من حق الرقابة والتوجيه والمتابعة بما يحقق الصالح العام للمنظمة التى تتولاها ومن ثم تعتبر من السلطات اللصيقة بالسلطة الأصلية التى لايجوز لها التفويض فيها ، وكذا السلطات التي تمس كيان الهيئة أو المنظمة فإنه لايجوز التفويض فيها لأنها ترتبط بالسلطات العليا .

المطلب الرابع

اثار التفويض(١)

قررنا فيما سبق أن التفويض وسيلة من الوسائل التي تخفف من غلواء التركيز الادارى فهو من الأساليب التي ترمى الي تحقيق حسن الادارة . ورغم أن القرار فى المسائل التى فوض فيها بصدر من المرؤوس ، إلا أن ذلك لايعنى سلب الاختصاص من الرئيس فهو رغم قيام التفويض مسؤول عن كافة الآثار المترتبة عليه ، الأمر الذى يفرض علي الرئيس وجوب المتابعة ، والإشراف علي المفوض إليه ، كما له حق التوجيه والاشراف والمراجعة وسحب التفويض أو تعديله حذفا أو إضافة ، كما أن له الحق فى سحب القرارات الصادرة من المفوض إليه وإلغائها أو تعديلها ، ومالم يقدم الرئيس على ذلك فإن القرار يرتب اثاره القانونية ويعتبر كما لو صدر من صاحب الاختصاص أصلا ، وإلى جانب ما ذكرنا تترتب الآثار الآتية :

---

(١) د/ سليمان الطماوى - الوجيز فى الادارة العامة - ص ١١٨ .
د/ ماجد الحلو - الادارة العامة - ١٩٨ .
د/ أحمد رشيد - نظرية الادارة العامة - دار المعارف - ١٩٨١ - ص ٣٢٣ .
د/ على عبدالمجيد عبده - الأصول العلمية للادارة والتنظيم - مرجع سابق - ص ١٥١ ، ١٥٢ .

١- أنه طوال وجود التفويض فليس للأصيل أن يمارس الاختصاص الذى فوض فيه وذلك منعا لتضارب القرارات الادارية ، وإذا ما أراد الأصيل أن يمارس اختصاصاته القانونية فعليه ابتداء أن يلغى التفويض ويمتنع عليه قبل ذلك مباشرة الاختصاص .

٢- غير أن ذلك ليس من شأنه أن يحول دون مسئولية الأصيل لأن سلطة التعقيب على القرار لازالت له الغاء وتعديلا وحذفا وإضافة ، ومن ثم مالم يتدخل بأحد هذه الصور فإنه يكون مسئولا عن أداء المفوض إليه فى الاختصاص الذى فوض فيه والقاعدة فى هذا الشأن أنه لاتفويض في المسئولية .

٣- لاتتمتع القرارات الصادرة بمقتضى التفويض بذات القيمة التى تتمتع بها القرارات الصادرة من الأصيل وإنما لها قيمة القرارات الصادرة من المفوض إليه ، وعلى ذلك إذا فوض رئيس الجمهورية أحد الوزراء فإن القرار الصادر من الوزير لايعد قرارا جمهوريا وإنما يعد قرارا وزاريا ، وإلى جانب هذه الآثار فإن التفويض ينتج آثارا فى مواجهة المفوض إليه ، وفى مواجهة المفوض (الأصيل) وذلك النحو التالى :

أولا : آثار التفويض بالنسبة للمفوض إليه :

يؤدى التفويض إلى زيادة اختصاصات المفوض إليه ، ولكن ماهى الطبيعة القانونية لاختصاصات المفوض إليه والتى فوض فيها ؟ . وماهى حدود ممارسته لهذه الاختصاصات ؟ هذا ماستناوله بشىء من الايجاز فيما يلى :

الطبيعة القانونية لاختصاص المفوض إليه :

التفويض هو إضافة لاختصاصات جديدة للمفوض إليه ويرتبط هذا الاختصاص بارادة الأصيل ، الذي يستطيع أن يعدله أو يلغيه ، كما أنه يملك التعقيب عليه بالتعديل . وهذا الاختصاص بالنسبة للمفوض إليه إختصاص مؤقت يضاف إلى اختصاصاته الأصلية إلا أنه فى التطبيق العملى فإن المفوض إليه فى ممارسته لمهام وظيفته لايفرق بين اختصاصاته الأصلية والمفوض فيها . فيفترض عند قيامه بهذه أو تلك أنه يبغي تحقيق المصلحة العامة .

وقد استقر مجلس الدولة المصرى علي أن المفوض إليه غير ملزم بأن يحدد صفته عندما يمارس الاختصاصات التي تلقاها بالتفويض فلا يختلف الاختصاص المفوض به في طبيعته القانونية عن باقى اختصاصات المفوض إليه الأصلية ، وتكون لقراراته المفوض بها نفس القيمة القانونية لقراراته الأصلية أى نفس مستواه الوظيفى .

النطاق المحدد للمفوض إليه :

القا عد ة أن الموظف مسؤول عن أداء العمل المنوط به ، سواء كان هذا العمل يدخل فى اختصاصه بصفة أصلية أم كان مفوضا به ، ورفضه أداء العمل فى أيهما يضعه موضع المساءلة التأديبية ، ولايجوز للمفوض إليه - كما سبق أن ذكرنا - أن يفوض الاختصاصات التي سبق أن فوض فيها ، إلا إذا وجد نص صريح يجيز ذلك .

كما أن المفوض إليه ملتزم بمراعاة الحدود والقيود التي حددها له النص الذى أضاف إليه هذا الاختصاص ، كما أنه ملزم باتباع القيود والتوجيهات

الصادرة له من الأصيل ، بالاضافة إلي خضوعه لنفس قواعد الرقابة التى يخضع لها فى ممارسة اختصاصاته العادية .

ثانيا : آثار التفويض بالنسبة للأصيل :

يحدد النص الذى يجيز التفويض ، النطاق الذى يمارس فيه الأصيل التفويض ، وبناء عليه فإن الأصيل مقيد فى قرار التفويض بمراعاة النطاق الذى رسمه له النص الذى منحه حق التفويض ، كأن يحدد النص من يفوض إليهم ، أو يحدد أو يرتب الأشخاص الذين يجوز التفويض إليهم أو أن يعلق استخدام التفويض بناء علي إرادة جهة معينة تطلب ذلك .

كما يؤدى التفويض إلى أن يصبح المفوض إليه صاحب اختصاص نهائى فيما فوض فيه طوال مدة وجوده ، فالتفويض يحجب سلطة الأصيل فى ممارسة الاختصاص الذى أناب فيه غيره بالتفويض حتى لايحدث ازدواج فى الاختصاص الذى تأباه طبيعة ومقتضيات التنظيم الادارى - كما أن ذلك يتعارض مع المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد .

وتأسيسا علي ذلك فلا يجوز للأصيل ممارسة اختصاص مواز بأن يمارس الاختصاص فى وقت واحد من المفوض والمفوض إليه حرصا علي وجوب أن تكون الاختصاصات واضحة ، ولأن ذلك يتنافى مع الحكمة التي صدر من أجلها التفويض وهى تيسير الاجراءات وسرعة اتخاذ القرارات ، وإن كان ينبغى أن يلاحظ أن سلطة التفويض لاتمنع الأصيل إذا كان رئيسا للمفوض إليه من ممارسة سلطة التعقيب والتوجيه التى تفرضها طبيعة التنظيم الادارى .

وهذه السلطة تمارس بعد استعمال المفوض إليه لاختصاصاته المفوض فيها ، ويشترط فى هذه الحالة ألا تكون قرارات المفوض إليه قد تحصنت ، ومن الطبيعى أن السلطة التى تملك المنح والعطاء لها القدرة على المنع ، ولذلك فللأصيل سلطة انهاء التفويض الذى أصدره وذلك بإصداره قرارا بإنهاء التفويض وذلك بإصداره قرارا بذلك ، وللأصيل عند إصداره لقرار التفويض أن يحدده بفترة زمنية محددة وفى هذه الحالة ينتهى التفويض بانتهاء المدى الزمنى الذى حدده .

المطلب الخامس

التفويض فى التشريع المصرى

راعى المشرع فى قانون التفويض توفر الأحكام العامة التى يتعين توفرها فى التفويض ، كما راعى ضرورة توفر الشروط التى يجب أن تتوفر فيه ، فالقاعدة العامة هى الممارسة الشخصية للإختصاص ولايجوز التفويض إلا إذا كان هناك نص ، وفى الحدود والنطاق الذى حدده الشارع ، كما أن التفويض لايكون إلا جزئيا ، ويجب أن يتم من السلطة التى تملك قانونا إجازته .

وقد نظم المشرع المصري التفويض بأسلوبين :

الأول : ورود حكم التفويض فى تشريعات جزئية :

ويتم ذلك بتعقب التشريعات المختلفة التى تنظم الاختصاصات والتعرف علي التصريح به وذلك بمناسبة تنظيم اختصاص معين ، ومن أمثلة هذا الأسلوب ماورد فى القانون رقم ٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالجهاز المركزى للمحاسبات والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ فى شأن الادارة المحلية

المعدل بالقانون رقم ١٤٥ ١٩٧٨ والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ الخاص بالمؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، ويلاحظ أن المشرع فى هذه القوانين إلتزم بقاعدة التفويض الجزئى والقواعد العامة التى يتعين مراعاتها فى التفويض

الثانى : أن يصدر قانون بنظام التفويض يسرى على كافة الادارات الحكومية ومن أمثلته القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ ، وقد حل محله القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ وعلينا أن نوضح بإيجاز الطريقة التى نهجها المشرع فى القانون الأخير فى تفويض الاختصاصات وهي تختلف باختلاف الدرجة التي يشغلها صاحب الاختصاص - المفوض - علي السلم الاداري علي النحو التالي :

أولا : سلطة رئيس الجمهورية فى تفويض بعض اختصاصاته:

نصت المادة الأولى من القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧ « لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن فى حكمهم أو المحافظين» ويلاحظ أن المشرع قصر سلطة رئيس الجمهورية على بعض الاختصاصات المستمدة من التشريعات ، أما الاختصاصات التى نص عليها الدستور فلا يملك رئيس الجمهورية أن يفوض فيها إلا فى الحالات والحدود التى نص عليها الدستور وقد حددت المواد ٨٢ ، ١٤٤ من دستور ١٩٧١ سلطة رئيس الجمهورية فى هذا الخصوص حيث خولت المادة الأولى رئيس الجمهورية تفويض نائب رئيس الجمهورية إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة سلطاته ، كما خولت المادة الثانية رئيس الجمهورية إصدار اللوائح التنفيذية وقضت بأن له أن يفوض غيره فى إصدارها .

كما يلاحظ أن المشرع وسع فى نطاق الرؤساء الذين يجوز أن يفوضهم رئيس الجمهورية فى ممارسة بعض إختصاصاته على خلاف القانون ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ الذى كان يقتصر على تفويض الوزراء فحسب .

ثانيا : سلطة رئيس الوزراء فى التفويض :

نصت المادة الثانية من القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧ علي مايلى : «لرئيس الوزراء أن يعهد في بعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات إلى نوابه أو الوزراء ، أو نوابهم ومن فى حكمهم أو المحافظين» ، والملاحظ هنا أن سلطة التفويض هى بعينها وبأوضاعها التي حددها القانون لرئيس الجمهورية فى المسائل التى تدخل فى اختصاص رئيس الوزراء .

ثالثا : سلطة الوزراء فى التفويض :

نصت المادة الثالثة من القانون المشار إليه على أنه « للوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أو رؤساء ومديري المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات والمؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص » ويلاحظ أن التفويض هنا غير قاصر على الوزراء وإنما أيضا على من هم فى حكم الوزراء (كرئيس الجامعة مثلا) إلى جانب أنه يوسع من نطاق من يفوض إليهم .

رابعا : سلطة وكلاء الوزراء فى التفويض :

نصت المادة الرابعة فقرة (أ) من ذات القانون على مايلى :« لوكلاء

الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة » .

خامسا : سلطة رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة فى التفويض :

نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة على أنه « لرؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أن يفوضوا بعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات إلى مديرى الإدارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم » وهو حكم جديد لم يكن منصوصا عليه فى قانون التفويض السابق ، والتفويض حسبما نظمه القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧ يقوم علي احترام قاعدة التفويض الجزئى ، كما أنه قاصر على الاختصاصات التى يستمدها المفوض من القوانين واللوائح ، أما الاختصاصات التى يستمدها الشخص من التفويض فلا يجوز أن يفوض فيها ثانية ، وذلك أن تفويض التفويض غير جائز ، وذلك لأن التفويض يقوم على خلاف القواعد العامة التي تقضى بوجوب أن يمارس الشخص الاختصاص بنفسه ومن ثم فهو استثناء على خلاف الأصل والاستثناء لايجوز أن يتوسع فيه .

المطلب السادس

الفرق بين التفويض وبين بعض النظم التى تشبهه :

يشبه التفويض فى الاختصاص تفويض التوقيع والحلول ، إلا أنه يختلف عنهما ، وفيما يلى بيان ذلك :

أولا : التفويض فى ممارسة الاختصاص وتفويض التوقيع[١]:

الفرق بين تفويض السلطة وبين تفويض التوقيع :

١- يؤدى التفويض فى السلطة أو الاختصاص إلي نقل الاختصاص إلى المفوض إليه كما يحرم صاحبه - كما أشرنا - من ممارسة الاختصاص طوال مدة التفويض فى حين أن تفويض التوقيع لايحول دون ممارسة الأصيل لاختصاصاته مع وجود تفويض التوقيع .

فتفويض التوقيع لايحرم الأصيل من ممارسة ذات الاختصاص الذى يفوض توقيعه فيه ، وهو يملك أن يتصدى له دون أن يعتبر ذلك إلغاء للتفويض ، على خلاف تفويض السلطة أو الاختصاص فلا يملك المفوض التصدى للموضوعات التي تم التفويض فيها حتى لاتتضارب القرارات وتختل المراكز القانونية مع حقه في التعقيب عليها بعد صدورها الغاء وحذفا واضافة وتعديلا .. الخ .

٢- تفويض التوقيع ينتهى بتغيير أطرافه :

وذلك لكونه يقوم علي الثقة الشخصية ويصطبغ بالطابع الشخصى بين طرفيه لذلك كان طبيعيا أن يتأثر وجوده بأي تغير يحدث لطرفيه ، المفوض أو المفوض إليه على خلاف تفويض السلطة أو الاختصاص يوجه إلى الشخص بصفته لابشخصه كتعويض الوزير أو المحافظ أو رئيس الهيئة ففى هذه الحالات جميعا يوجه التفويض الى شاغل الوظيفة بصفته وهو مايوجب بقاء التفويض مع تغيير شاغل المنصب كتفويض الوزير أو

---

(١) د/ سليمان الطماوى - النظرية العامة للقرارات الادارية - مرجع سابق - ص٣٢٢ . ولسيادته الادرارة العامة ص ١٢٩ ، ١٣٠ .

المحافظ أو رئيس الهيئة ففى هذه الحالات جميعا يوجه التفويض الى شاغل المنصب بصفته وهو مايوجب التفويض بقاء التفويض مع تغيير شاغل المنصب .

٣- تفويض التوقيع لايعدل فى توزيع الاختصاص « المفوض والمفوض إليه » :

يقوم تفويض التوقيع على أن القرار الصادر من المفوض إليه بناء علي تفويض التوقيع يعتبر كما لو صدر من المفوض ذاته وباسمه ولحسابه ، لذلك فإن مرتبة هذا القرار هى نفسها مرتبة القرار الصادر من الأصيل وليس مرتبة القرار الصادر من المفوض إليه ، فإذا فوض الوزير مدير مكتبه بالتوقيع عنه عند القرار الموقع من مدير المكتب قرار وزاريا حتى ولو كان هذا القرار يعدل من قرارات سابقة صادرة من الوزير ذاته ، وذلك علي خلاف تفويض الاختصاص فإن القرار الصادر من المفوض إليه يعتبر صادرا منه ذاته ويمثل نفس المرتبة التى تمثلها القرارات الصادرة من المفوض إليه كما يملك الرئيس بصددها أن يمارس عليها سلطاته الرئاسية فضلا عن حق التعقيب علي هذه القرارات .

ثانيا : الحلول فى الاختصاص وتفويض الاختصاص[1] :

ويتحقق الحلول في الاختصاص إذا ماتوافر ظرف معين يحول بين الأصيل وبين اختصاصاته ، في هذه الحالة يحل محله غيره بمقتضى نص أو قاعدة عامة تجيزه هذا الحلول .

---

(١) د/ سليمان الطماوى - النظرية العامة للقرارات الادارية - مرجع سابق - ص٣٢٥ . ولسيادته أيضا مبادىء علم الادارة العامة ص ١٣١ ، ١٣٢ .

ويشبه الحلول تفويض الاختصاصات من ناحيتين :

الأولى : كلاهما ينظم علاقة بين جهة إدارية وأخرى أدنى منها مرتبة على السلم الادارى فى معظم صورة .

الثانية : كلاهما ينقل الاختصاص من السلطة الأولى إلى الثانية ، إلا أن هناك فروقا جوهرية بين النظامين بينها بعض الفقهاء أهمها :

الفرق بين الحلول فى الاختصاص والتفويض فى الاختصاص :

١- يقوم التفويض علي ضرورة وجود نص مكتوب يتم بمقتضاه تفويض الاختصاص إلى المفوض إليه ، فى حين أن الحلول قد يتم بناء علي نص مكتوب ، وهذه هى الصورة الغالبة للحلول كنص المادة ٨٣ من دستور جمهورية مصر العربية التي قضت بأنه فى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب وإذا كان المجلس منحلا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا وذلك بشرط ألا يرشح أيهما نفسه ، كما أن الحلول يتحقق حتى فى الحالات التى لايتوفر نص وفى هذه الحالة يتعين إعمال القواعد غير مكتوبة كما هو الأمر فى حالة الظروف الاستثنائية . وحالة الحكومة المستقيلة ، إذ أن مبدأ سير المرفق بانتظام واطراد يوجب الحلول حتى بغير نص .

٢- الحلول لايترك الحرية لصاحب الاختصاص الأصلى لافى مبدأ الحلول ذاته ولافى اختيار من يحل محله ، فى حين أن تفويض الاختصاص يترك الحرية للمفوض فى تفويض الاختصاص فيترك الحرية للمفوض فى أن يفوض أو لايفوض مما يعطيه الحرية فى اختيار من يحل محله إذا أقدم علي التفويض .

٣- يقوم الحلول على افتراض حدوث واقعة تؤدى إلي حلول شخص محل آخر فى أداء الاختصاص بقوة القانون ، ولا وجود لمثل هذا الافتراض فى تفويض الاختصاص .

٤- فى نظام الحلول يكون الشخص الذى يحل محل الأصيل هو صاحب الاختصاص إلا أنه لايملك مزاولته إلا حينما يتوفر سبب الحلول ، أما فى نظام تفويض الاختصاص فإن المفوض إليه لايمارس الاختصاص إلا بالنص الذى يجيز التفويض وصدور قرار يتيح للمفوض إليه ممارسة الاختصاص[١] .

٥- نظام الحلول يبدأ بقوة القانون بمجرد تحقق الواقعة التي حالت بين الاختصاص وصاحبه ويترتب علي ذلك أن ينتهى بقوة القانون أيضا بمجرد زوال هذه الواقعة وعودة الأصيل ، أما التفويض فى الاختصاص فإنه يتوقف على إرادة الأصيل ، فهو يملك أن يفوض إذا ماتوفرت شروط التفويض كما ينتهى بقرار مضاد منه يقضى بإلغائه ، كما ينتهى بانتهاء مدته إذا كان التفويض لمدة محدودة .

٦- الشخص الذى يحل محل الأصيل يحتل ذات المرتبة التى يحتلها الأصيل ، ولايخضع لسلطته الرئاسية ولايملك الأصيل إلغاء القرارات الصادرة ممن حل محله الا في الحدود التى يملكها بالنسبة للقرارات الصادرة منه شخصيا ، فى حين أن التفويض ليس من شأنه أن يحتل المفوض إليه مثل مرتبة المفوض ويملك الآصيل حق التعقيب على قراراته ، كما لايعفى المفوض إليه من مقتضيات استعمال السلطة الرئاسية من قبل المفوض -

---

(١) للمزيد من التفصيل الدكتور / سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - مصدر سابق - ص ١٣٢ .

الأصيل - فى مواجهته .

٧- الأصل فى الحلول أن صاحب الاختصاص لايتحمل المسئولية عن التصرفات الصادرة من الشخص الذى حل محله وذلك لأنه حيل بينه وبين الاختصاص لأمر لايتعلق به ولا إرادة له فيه . فى حين يتحمل المفوض مسئولية التصرفات الصادرة من المفوض إليه كما لو كانت صادرة منه شخصيا .

المطلب الرابع

مبادىء التنظيم

فى نهاية حديثنا عن التنظيم فإن هناك مبادىء عامة أو توجيهات يتعين أن يخضع لها التنظيم وأهمها :

المبدأ الأول : وجوب قيام سلطة قيادة واحدة فى الدولة[1] :

قلنا أن الادارات الرئيسية هى التى تمارس الوظائف الأصلية للسلطة التنفيذية وهذه الادارات هى التى نطلق عليها الوزارات التى تتنوع بتنوع الأنشطة . هذا التنوع يفرض وجود سلطة عليا موحدة تشرف عليها وتكفل التنسيق بينها ، وهذه السلطة فى النظام الرئاسى تتحدد فى رئيس الجمهورية ، وفى النظام البرلمانى فى مجلس الوزراء وتتولى هذه السلطة رسم السياسة العامة وتحديد الأهداف الحكومية .

المبدأ الثاني : وحدة القيادة والأمر[2] :

وقد سبق أن أشرنا إلي هذه القاعدة فى حديثنا عن هدف علم الادارة

---

(١) د/ سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١٣٨ .
(٢) د/ سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ١٤١ .

العامة .

المبدأ الثالث : لايجوز الاستعانة باللجان الادارية فى أعمال الادارة التنفيذية إلا فيما تصلح له[١].

يستعان باللجان الادارية فى ممارسة الكثير من وظائف الادارة العامة ويسوق أنصار الاستعانة باللجان الادارية عدة مبررات مقتضاها أن الاستعانة باللجان يحول دون الاستبداد بالسلطة ، كما أن رأى الجماعة يفضل رأى الفرد ، كما أنه فى اللجان يتخذ القرار بعد تمحيصه وتفنيد كافة جوانبه وتبادل وجهات النظر المختلفة فضلا عن أن نظام اللجان يحول دون إساءة استخدام السلطة ، الى جانب أنه يساعد الى درجة كبيرة علي التنسيق بين الأقسام المختلفة حيث يمكن أن تضم اللجنة عددا من كل قسم التى يعنيها دراسة أو بحث الموضوع فضلا عن أن العمل بنظام اللجان يؤدى الي الديمقراطية فى الادارة .

وتنقسم اللجان إلي أنواع عديدة فهى تنقسم بحسب دوامها من عدمه إلى لجان دائمة وأخرى مؤقته ، كما تنقسم بحسب طبيعة عملها إلى لجان الدراسة والبحث ، واللجان التنسيقية واللجان التنفيذية وفيما يلى نتحدث عن أهم أنواع اللجان .

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن - مبادىء الادارة العامة - ص ٦٦ .
د/ سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٨٠ .
د/ أنور رسلان - الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١٥١ .

١- لجان الدراسة والبحث :

وهى التى يعهد إليها بدراسة المسائل التي تحال إليها وتقديم الرأى المدروس فيها ، وهذه اللجان تتكون دائما من الخبراء والمتخصصين فى المسألة أو الموضوع المطلوب الرأى فيه .

٢- اللجان التنسيقية :

وهى التى يعهد إليها تنسيق الأعمال والجهود بين مختلف الأنشطة التي تقوم بها مجموعة من الوزارات أو الهيئات أو المؤسسات ومن أمثلتها اللجنة الوزارية للقوي العاملة واللجنة الوزارية للخدمات .

٣- اللجان التنفيذية :

وهى التي يعهد إليها البت فى الموضوعات الموكولة إليها بحيث تملك فى نطاقها سلطة البت واتخاذ القرارات الواجبة التنفيذ ومن أمثلتها لجان المشتريات .

ويقرر العديد من علماء الادارة العامة أن الأعمال التنفيذية التى تتطلبها الوظيفة الادارية لايجوز أن يعهد بها للجنة وذلك لعدم صلاحية اللجان لمباشرة هذه الأعمال ويفضلون بالنسبة لهذه الأعمال اتباع أسلوب «الادارى الفرد » بأن يعهد بها إلي فرد ويرجع ذلك إلي عيوب ذاتية تتعلق باتباع نظام اللجان .

العيوب التى وجهت إلي نظام اللجان :

١- أن اللجان تنعقد فى مواعيد وأدوار محددة كما تتقيد بجدول أعمال مقرر سلفا ، إلى جانب أن اجتماعاتها لاتكون صحيحة ، إلا إذا حضر أغلبية أعضائها ، كل هذا يؤدى إلى تعقد أعمال اللجان وتقيدها بإجراءات وقواعد شكلية وهو مايؤدى إلى أن تؤدى أعمالها ببطء شديد لضياع الوقت فى هذه الأجراءات .

٢- القرارات الصادرة من اللجان لاتعد تعبيرا عن رأى الأغلبية ، وذلك أن القرار يكون صحيحا إذا وافقت عليه أغلبية الحاضرين ، والنتيجة المترتبة على ذلك أن القرار لايكون معبرا عن رأى الأغلبية ويمكن للتمثيل علي صحة ذلك أنه لوفرضنا أن لجنة مكونة من ١٢ عضوا فإن إجتماعها يصح بحضور ٧ أعضاء وقرارها يكون صحيحا بموافقة ٤ أعضاء لأنه رأى أغلبية الحاضرين ومن ثم لايعبر عن رأى الأغلبية الحقيقية .

٣- يضيع عمل اللجان نتيجة كثرة المناقشات وتفرعها ومحاولة كل عضو الجدل والمناقشة لاثبات وجوده قبل اصدار القرار وهو مايؤدى إلى أن يضيع الوقت والجهد والمال ويثور النزاع بين أعضاء اللجنة .

٤- القرار الصادر من اللجنة ينسب إليها ككل مما يترتب عليه التنصل من المسئولية ويدفع كل عضو إلى التواكل على غيره ، كما يؤدى العمل فى اللجان إلي عدم الإحساس بالمسئولية .

٥- تتأثر اللجان فى غالب الأحيان بشخصية رئيسها وهو فى غالب الأمر أحد كبار المسئولين بحيث يترتب على ذلك انسياق الأعضاء إلى رأى الرئيس أو قد يفرض هذا الرئيس أراءه على أعضاء اللجنة وفى النهاية

ينسب القرار إلى اللجنة مع أنه فى حقيقة الأمر رأى فردى وهو رأى الرئيس الادارى .

٦- تكلف اللجان الخزانة العامة تكاليف باهظة ، ذلك أن عمل هذه اللجان يتم بمقابل مادى في معظم الأحيان ، وهو مايؤدى بالأعضاء إلى محاولة إطالة عمل اللجنة للحصول علي المزيد من المكافآت .

٧- يعطل العمل فى اللجان أداء الوظائف الأصلية لأعضاء اللجان وكثيرا مايكون حضورهم هذه اللجان صوريا .

٨- يسير العمل في اللجان ببطء شديد وهو مايضر بالمصلحة العامة ويعرقل سير العمل الادارى ومن ثم شاع القول أنه إذا أردت أن تعطل عملا فأحله إلى لجنة تعبيرا عن العقم الذى تؤدى به اللجان أعمالها .

غير أن هذه العيوب ليس من شأنها أن تقلل من أهمية اللجان فى أداء بعض الأعمال فمهما يكن فيها من عيوب ومهما وجه إليها من إنتقادات فسوف يظل نظام اللجان أسلوبا هاما من أساليب التنظيم الادارى ، ذلك أن هذه العيوب لاترجع إلى نظام اللجان ذاته وإنما ترجع إلى إساءة استخدام هذا الاسلوب ، أو استخدامه فى أعمال لاتتناسب طبيعتها إسناد البت فيها إلى لجنة[1] .

المسائل التي يستحب فيها العمل بنظام اللجان :

لذلك فإن البعض يرى أن يستحسن استخدام أسلوب اللجنة فى الأعمال التى تناسب طبيعتها ذلك ومن هذه الأعمال التي يجدى فيها نظام

---

(١) د/ أنور رسلان - المصدر السابق - ص ١٥٣ .
د/ حسن توفيق - الادارة العامة - ص ٣٥ : ٣٧ .

اللجان :

١- وضع السياسات والتخطيط للمستقبل وتحديد الأهداف .

٢- كما أن اللجان لازمة وذلك فى المجالات التى يراد فيها الكشف عن الخلل فى الجهاز الادارى ، واقتراح الحلول لعلاج الخلل .

٣- كما أن استخدام اللجان يكون مفيدا فى الحالات التي يراد فيها وضع قواعد تنظيمية عامة أويكون الغرض إقامة تنظيم ادارى أفضل .

٤- كما يفضل أداء الأعمال التي تحوي سلطة تقديرية للادارة عن طريق اللجان لأن ذلك يحول دون الانحراف والتعسف في استعمال السلطة. وذلك علي أساس أن استبداد الفرد وانحرافه في ممارسة السلطة أكثر إحتمالا بخلاف مالو عهد إلى لجنة تضم عددا من الأفراد .

٥- كما يفضل الأخذ بنظام اللجان في ممارسة السلطات التأديبية وتوقيع الجزاءات وذلك فى الحالات التي يكون فيها ذلك محلا للخلاف .

٦- نظام اللجان يحمى الادارة من الضغط الخارجى الذى كثيرا ماتتعرض له الادارة .

علي أنه يجب أن يلاحظ أنه من الصعب حصر المجالات التى يستحسن استخدام اللجان فيها وتلك التي لايجوز فيها ذلك ، ويتوقف الأمر على اختيار أفضل الأساليب التى تحقق الهدف الذى يراد الوصول إليه بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة ، وعلي ذلك فإن نظام اللجان يجب أن يقتصر على الأعمال التي يصلح فيها هذا الأسلوب بحيث لايجوز الاستعانة باللجان الادارية فى أعمال الادارة التنفيذية إلا فيما تصلح له .

المبدأ الرابع : التلازم بين السلطة والمسئولية :

وقد سبق أن أشرنا إلى ذلك تفصيلا .

المبدأ الخامس : ضرورة تحديد الواجبات والمسئوليات بدقة :

من المبادىء الأساسية فى التنظيم أن يعرف كل من يمارس عملا إداريا مقتضيات وظيفته بدقة ، وحدود سلطاته ومسئولياته ، فلا يجوز أن يترك الاختصاص مشاعا بين العاملين فى المنظمة لأن ذلك سيؤدى إلى شيوع السلطة وإلي التنصل من المسئولية ، كما يؤدى إلي النزاع والاحتكاك بين العاملين ، والملاحظة الجديرة بالاعتبار أن تحديد الواجبات والمسئوليات يسهل كلما نزلنا من أعلي إلي أسفل علي السلم الاداري ولكن يصعب ذلك حينما نقترب من قمة السلم [١].

المبدأ السادس : قاعدة التخصص[٢] :

ومقتضى هذه القاعدة أن الكفاية الادارية تزداد كلما إزداد التخصص، وهذه الحقيقة ماهي إلا إعمالا لقاعدة تقسيم العمل ، فالعمل الحكومى هو بطبيعته عمل جماعى لذلك فإن المصلحة تقتضى أن يتحدد لكل موظف عمل واحد من نوع واحد يتفرغ له ويكون مسئولا عنه ، وقاعدة التخصص من القواعد الهامة فى التنظيم باعتبارها تؤدى إلي تحقيق الكفاية الادارية لدى العاملين كما تساعد على حسن أداء العمل على أساس أن الكفاية الادارية تزداد كلما ازداد التخصص فى نطاق الادارة وتحقق لكل من شغل وظيفة إدارية عمل محدد يكرس له جهده ويتفرغ له ، وهومايؤدى إلى

---

(١) د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ١٥٢ .

(٢) د/ سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١٥٤ .
د/ أنور رسلان - مرجع سابق - ص ١٤٩ .

إزدياد الخبرة ويتيح فرصا أكثر ملاءمة وفاعلية لكل من التنظيم الاداري ومن يشغلون درجاته وإلي جانب ذلك فإن فاعلية التخصص تتبح تحقيق قاعدة التوازن بين السلطة والمسئولية .

المطلب الخامس

البيروقراطية الادارية وأمراضها ومظاهرها فى الادارة المصرية (١):

يتردد الحديث في الأونة الأخيرة عن انخفاض مستوي الادارة المصرية، وضعف كفاءتها ، ومستوى العاملين فيها ، وعن انخفاض هذا المستوي كما يتردد الحديث عن العديد من الامراض التى أصابت الادارة المصرية وماترتب علي ذلك من تبديد الجهد والمال والوقت وما آل إليه الجهاز الادارى من تضخم ، حتى أصبحت الادارة وكأنها دور للرعاية الاجتماعية للعجزة والمعوقين ، وعدت المرتبات وكأنها معاشات للبطالة لايقابلها عمل مؤثر فعال ، وتعالت الاصوات بأن ذلك سببه البيروقراطية فما هى البيروقراطية ؟ وما هى أمراضها ؟ والنظريات التى قيلت بشأنها ؟ وما هى محاولة الدول الحد من أمراضها ؟ ومظاهرها فى الادارة المصرية .

وسوف نوضح هذه التساؤلات علي النحو التالى :-

أولا : معني البيروقراطية :

تعني البيروقراطية الادارة عن طريق المكتب أو سلطة المكتب ويطلق على من يستخدم سلطة المكتب بيروقراطى ، ويفسر البعض كلمة البيروقراطية بأنها تعنى التعقيدات المكتبية والادارية داخل الأجهزة

---

(١) د/ عادل الحبيبى - مـ ...ـابق ص ٣٥١

الحكومية والتستر على هذه التعقيدات ، وكذلك التصرفات الخاطئة التى يمارسها الموظفون العموميون داخل هذه الأجهزة ومن ثم فإن الانطباع السائد لمفهوم هذا اللفظ هو الجمود والسلبية .

ويرى بعض العلماء أن البيروقراطية تعنى البطء فى الاجراءات ، والتحكم فى أداء الأعمال والاستبداد فى اتخاذ القرارات ، تبعا للنزعات الفردية الناتجة عن سيطرة بعض الموظفون على المصالح الحيوية لجمهور المواطنين .

كما يذهب البعض الآخر إلى أن البيروقراطية توجد نتيجة زيادة عدد المناصب والمستويات الادارية فى المنظمات المختلفة وزيادة الأعمال وتنوعها مما يؤدى إلى انعدام المرونة وبطء الاجراءات وانخفاض مستوى الأداء ، وذلك نتيجة زيادة المهام مما دفعها للاستعانة بأعداد كبيرة من العاملين ، لأداء الوظيفة بالوزارات والمصالح والهيئات العامة المختلفة .

المعنى الاصطلاحى للبيروقراطية

غير أن هذا المعنى الشائع للبيروقراطية لايتفق مع المدلول الاصطلاحى أو الفنى لهذا اللفظ نظرا لتزايد حجم المنظمات الادارية في العصر الحاضر وتعقد المشاكل التنظيمية والادارية التي تواجهها وما أدى إليه ذلك من تقسيم العمل إلي مراحل عديدة ، فضلا عن قيام عدد كبير من الموظفين بأداء العمل الواحد ، فضلا عن تعدد المستويات الادارية للمنظمات الادارية مما جعل الاتصال صعبا ومعقدا ، إلي جانب أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس لم تعد علاقة شخصية مباشرة مما يصعب معه الوقوف علي كفاءة المرؤوسين ، فى ظل ذلك كله تعين وجود العديد من اللوائح والنظم التى يصب فيها العمل الادارى ، فضلا عن الانتهاء الى صيغ

محددة كقوالب ينساب فيها العمل الاداري علي مختلف مستوياته مما أدى إلي تحرر الوظائف من المؤثرات الشخصية التي تتم من شاغليها . هذا النظام هو ما يطلق عليه بالبيروقراطية ومن ثم فإنها ترتيبا علي ذلك تقوم علي إلغاء الطابع الشخصى في توزيع الاعمال أو كيفية أدائها أو تقييم الأعمال ، وقيام ذلك كله علي مجموعة من النظم والصيغ الادارية يتحدد على أساسها السلوك التنظيمى كما يجب أن يكون . ومن ثم تعد البيروقراطية وفقا لذلك ضرورة حيوية للمنظمات الكبيرة فضلا عن أنها تشير الي أفضل شكل تنظيمى ممكن (١).

فالبيروقراطية على هذا الأساس تعنى مجموعة الموظفين ومايتبعونه من إجراءات فى مباشرتهم لوظائفهم طالما أن حجم العمل الادارى كبير ومتنوع ويقوم على أساس التخصص وتقسيم العمل إلى وظائف متعددة مع تحديد العلاقات الموضوعية بينها ومن ثم فان المعنى الفنى لكلمة البيروقراطية تعنى أنها التنظيم الأمثل الذى يتم بمقتضاه العمل الادارى ، الذى يقوم على أسس معينة لتحقيق أهداف محددة ، بما يتضمنه هذا التنظيم من قواعد عامة وأساليب وإجراءات تتبع لأداء الأعمال وإنجازها وتوثيق هذه الأعمال في وثائق ومستندات مكتوبة .

من هنا فإن البيروقراطية تعنى أساسا التنظيم الادارى الأمثل للأجهزة التنفيذية فى الدولة الحديثة وهذا هو المعنى الفني للبيروقراطية ، غير أن الجمود والتعقيد فى الاجراءات والتمادى فى تطبيق اللوائح والتمسك الحرفى بها ووجود عدد كبير من اللوائح البالية العتيقه وكثرة عدد الادارات بتقسيماتها المختلفة ، ورسم أساليب العمل والاجراءات التى

(١) د/ على شريف – أصول الادارة العامة – ص ١٠٧ ، ١٠٨ .

يتحتم على العاملين اتباعها ، وعدم جواز الخروج عليها ووجود سلطات رقابية جامدة لا تتمتع بالمرونة في الاداء بل تعمل على تطبيق اللوائح والأجراءات مهما كانت النتائج التى تترتب عليها ، ومع تعود العاملين علي هذا المناخ ومع صعوبة تعديل اللوائح لتتفق مع مايستوجبه تطور التنظيم ومواءمته لمستحدثات الحياة الادارية ، يزحف مرض الجمود والتمسك الأعمى بالأشكال والصيغ الادارية ، وهذا التمسك ينظر إليه كما لوكان غاية فى ذاته ، وليس وسيله لتحقيق غايات الادارة وأهدافها والسهر علي مصالح الجماهير ، وكل هذا يؤدى فى نهاية الأمر إلي عدم تحقيق أهداف الإدارة وجمود النظام الادارى والانتقاص من مقدرته علي تحقيق غاياته ومن هنا تبدأ الأثار السلبية للبيروقراطية فى الظهور أو مايسمى بأمراض البيروقراطية ، ويحدث هذا الانحراف فى الجهاز الادارى من ناحيتين :

الناحية الأولى :

انقطاع الصلة بين القائمين على الادارة وبين الغايات والاهداف التى تقوم عليها فلسفة الدولة وتحديد سياستها العامة ، ومن ثم يؤدى ذلك إلي الانتقاص من الهدف النهائى لوظيفة الادارة وذلك باعتبار أن الادارة تسعى إلى وضع أهداف الدولة موضع التنفيذ ، ويصبح القائمون على الادارة مجرد أدوات لخدمة أغراض لاتتعلق بفلسفة الدولة وسياستها العامة .

الناحية الثانية :

إنقطاع الصلات المباشرة بين القائمين علي الادارة العامة وبين الجمهور المستفيد فى النهاية من حسن آداء الخدمات العامة الأمر الذى يؤدى إلى أن تصبح أعمال القائمين علي الادارة لاتتعلق بحقيقة مطالب الجماهير التى تعتبر صاحبة الحق فى الخدمات العامة التى يجب أن تكرس الادارة

العامة جهدها لتوصيلها إليهم .

فإذا أصيب الجهاز الادارى بالانحراف فى أى من الناحيتين أصبحنا فى مواجهة نظام يسمح بتحكم وطغيان الأجهزة الادارية دون أن تكون هذه الأجهزة متصلة بفلسفة الدولة أو بالجماهير المستفيدة منها ، وهو ما يطلق عليه بيروقراطية الادارة ومن هنا ظهر المعنى الثانى للبيروقراطية وهو الشائع لأن المعنى الأول الذى أشرنا إليه لايتعلق بالإهمال أو التقصير أو التمسك بالمفاهيم البالية وغيرها من العيوب التى تصيب الجهاز الادارى في حين أن المعنى الثاني هو الذى يقصد به قصور الادارة وجمودها وتعقيدها للأمور وتعطيل مصالح المواطنين . وأخطر مايصيب الجهاز الادارى فى أي دولة هو مرض البيروقراطية ، لاسيما فى النظم التى تقوم على قاعدة التدخل على عكس الدولة التى تأخذ بالحرية الفردية ويقوم نظامها على فلسفة المذهب الفردي وهى الدول الرأسمالية ففى هذه النظم التى تأخذ بالمذهب الفردى الذى يفرض منطق الحياد ، وعدم التدخل من جانب السلطة العامة فى النشاط الفردى فإن مجال الادارة يحدد تحديدا دقيقا مقتصرا هذا المجال على أداء مجموعة من الوظائف السلبية أو المانعة . ففى هذه النظم تكون المشاريع أيا كان نوعها إجتماعية كانت أو اقتصادية أو فى مجال الخدمات العامة فى يد الافراد العاديين أو الشركات الخاصة لذلك فإن موقف الادارة العامة من فلسفة الدولة أو من الجماهير يتحدد وينحصر فى مجالات ضيقة لاخطر من أمراض البيروقراطية عليها .

أما فى الدول المتدخلة والاشتراكية التي يقوم نظامها على فكرة عكسية تماما تتمثل فى أن كل شىء فى المجتمع حتي أخص مايتعلق بالأفراد أنفسهم يوضع فى يد الدولة وتهيمن عليه وتتولاه طبقا لقاعدة التدخل تخطيطا وتنفيذا وهو مايفرض حماية الجهاز الادارى من أمراض

البيروقراطية حتى لاتنجرف أجهزة الادارة العامة فتبتعد عن السياسة العامة للدولة أو لاتفى بمتطلبات الجماهير . نتيجة إلتزامها بالصيغ والاشكال الادارية وتمسكها الأعمى بالاجراءات وتفسيرها العقيم للقوانين واللوائح .

ثانيا : أمراض البيروقراطية[1] :

إن أمراض البيروقراطية التى تصيب الجهاز الادارى نتيجة للأسباب التى أشرنا إليها قد تكون أمراضا فطرية ولدت مع ميلاد النظام ذاته وقد تكون أمراض مكتسبه لحقت بالنظام بعد ميلاده .

أما الأمراض الفطرية فهى التى تكون قد ولدت مع مولد النظام ذاته بمعنى أن النظام حين وضع كان سقيما معلولا ، مما أدى إلى عدم كفايته وكفاءته وعدم وفائه بالغرض الذى أنشأ من أجله ، كما لو وضع نظام يقوم علي شدة تركز السلطة فى يد الرئيس الأعلى أو أهمل الإعتداد بالحوافز التى تؤدى إلى زيادة الأنتاج . أو كان الاختصاص علي مدراج السلم الادارى شائعا أو كانت المسئولية غير محددة .

(١) للأستزاده فى هذا الموضوع راجع :

د/ عبدالكريم درويش – البيروقراطية والاشتراكية – مكتبة الأنجلو المصرية – ١٩٦٥

د/ سيد الهوارى – الادارة – الأصول والأسس العلمية – مكتبة عين شمس – القاهرة – ١٩٧٦ .

د/ عبدالملك عودة – الادارة العامة والسياسة – دراسات فى البيروقراطية والتطبيق الاشتراكى – ١٩٧٦ – ص ٢٤١ .

د/ بكر القبانى – الادارة العامة – دار النهضة المصرية – القاهرة – ١٩٦٨ –ص٣٧٦

د/ أحمد رشيد – نظم الادارة المحلية – المفاهيم العلمية – دار المعارف القاهرة – ١٩٧٧

أما الأمراض المكتسبة وفيها يكون النظام قد ولد سليما خاليا من أى عيب إلا أنه لم يجد البيئه ملائمة فانتشرت فيه الأمراض والعلل ، كما قد يولد النظام سليما إلا أنه لم يتطور ليفى بالمتطلبات الجديدة والملحة للجماهير وهو مايؤدى إلى جموده وعدم صلاحيته لعدم تطوره ومن هنا يصاب بالسقم والعلل ويلاحظ أن أمراض البيروقراطية ترجع دائما إلى الموظفين الحكوميين حين يتقاعسون عن حل المشاكل التى يعانى منها المواطنون .

ويمكن أن نلخص أمراض البيروقراطية فى الآتى[1] :

١- تمسك بعض الموظفين بتطبيق اللوائح والاجراءات تمسكا أعمى حتى ولو كانت لاتؤدى إلى الغرض المرسوم للعمل الادارى أو لم تعد تتمشى مع تطور العلم الحديث مما يترتب عليه ضياع وقت وحقوق المواطنين وتعطيل مصالحهم وعدم تحقيق العمل الادارى لأهدافه .

٢- تفسير اللوائح والقوانين بما يفيد البعض على حساب البعض الآخر تبعا لما يتمشى مع رغبات وأهواء القائمين على الأعمال الادارية .

٣- عدم اللامبالاه والإهمال والتراخى والكسل فى أداء واجبات الوظيفة .

٤- التصارع على الوصول إلى المراكز القيادية ، بأساليب وطرق ملتوية ودون مراعاة للمبادىء والقيم ، مما يسمح للمتسلقين الذين يجيدون الرياء والزيف والتسلق على المناصب القيادية وبالتالى يؤدى إلى تعطيل مصالح المواطنين وتعقيد أمورهم لسوء الاختيار للموظف الحكومى أو

---

(١) د/ على الحبيبى - مرجع سابق - ص ٣٩١ .

تولى قادة غير مؤهلين .

٥- وجود ملتزمين للنظام البيروقراطى الذين هم جزء منه يخلصون له أكثر من اخلاصهم للدولة ، لشعورهم أنه حياتهم ووجودهم فى الوظيفة وشعورهم بكيانهم مرتبط بهذا النظام المعقد ، وبالتالى يقاومون أي اصلاح لايتمشى مع مفاهيمهم واتجاهاتهم وميولهم وتحقيق رغباتهم .

٦- تعالى كبار الموظفين وانعزالهم عن باقى الموظفين وجمهور المواطنين ، وإنشغالهم برعاية مصالحهم الخاصة دون الاكتراث بالمصلحة العامة ، وتفشى المجاملات والمحسوبيات مما يوجد فجوة واسعة بين الجماهير والموظفين الذين وجدوا فى الأصل للسهر على خدمتهم .

٧- مع ظهور المنظمات الادارية الكبيرة ، وضمها لأعداد كبيرة من الأفراد ، والعديد من الادارات الفنية المتخصصة فان ذلك يدفع الادارة إلى إصدار الكثير من التعليمات المغرقة فى التفصيلات الدقيقة ، ممايؤدى إلى القضاء على روح الابتكار والتجديد والمبادأة لدى العاملين ، لتمسكهم بالتعليمات الروتينية التى تقف حجر عثرة فى سبيل تحقيق مصلحة المواطنين .

٨- استئثار كبار العاملين بالسلطة ، وإعتمادهم على أصدقائهم ومساعديهم والمقربين منهم من ذوى الثقة دون الخبرة ومن شأن ذلك أن يؤدى إلى ظهور النزعة الدكتاتورية ، والتكتلات ومراكز القوى ، فيضيع تبعا لذلك الصالح العام وسط النزاعات والصراع على السلطة .

٩- عدم اسناد الوظيفة العامة لذوى الخبرة والكفاءة ومن شأن ذلك أن يؤدى إلي نشأة الانحرافات الادارية فى المستويات الادارية المختلفة

وبالتالى انتشار الرشوة والاختلاس بين فئات الموظفين والتكسب من وراء الوظيفة بعدم أداء واجبات الوظيفة إلا بمقابل يدفعه المواطنون .

١٠- عدم التخطيط الجيد وذلك لأن الدول المعاصرة تواجه المستقبل وتستعد له بخطط علمية . والتخطيط له ركائز يقوم عليها ، وبدونها يفشل التخطيط فى تحقيق أهدافه ، لذلك نجد كثيرا من المشروعات التى كان يمكن أن تنجح إلا أنها فشلت بسبب سوء التخطيط وعدم القدرة على التنبوء بالمستقبل مع تكبد الخزانة العامة مئات الملايين ، لذلك يعتبر سوء التخطيط من الأمراض المستعصية التي تصيب الادارة سواء كان يتعلق بكفاية التخطيط أو كفاءته .

١١- ضعف وسائل الرقابة على العاملين لمعالجة القصور فى أداء الوظائف والانحرافات التى تقع منهم ، مما يساعد على ضعف الادارة فى الأجهزة الادارية المختلفة كما يفسح المجال للمرؤوسين كي يرتعوا فى المنظمات الادارية وقد يكون مرتكب الخطأ ممن لايمكن أن تنالهم الرقابة للمركز الذى يحتله .

ثالثا : النظريات الحديثة فى علاج أمراض البيروقراطية :

ظهرت بعض النظريات العلمية التى حاولت علاج العيوب الناتجة عن امراض البيروقراطية ، عن طريق وسائل عديدة ، ونتناول أهم هذه النظريات على النحو التالى :

نظرية الفيلسوف الألمانى ماكس فيبر (١٨٦٤ - ١٩٢٠):

وقد أطلق ماكس فيبر على نظريته اسم « هيكل السلطة » التى يسهم بها فى مجال الدراسات التنظيمية . حيث يرى أن التنظيم البيروقراطى

يقوم على عدة خصائص أهمها :

١- يرى ماكس فيبر أن مجالات التخصص الوظيفى وتقسيم العمل يجب أن تكون محددة رسميا وثابتة حتى تسير الأعمال طبقا للخطط الموضوعة ، وأن تقسيم وتحديد الاختصاصات لكل موظف يتم عن طريق اللوائح التى تحدد المجالات الوظيفية وهى ما يمنع التضارب والتداخل في العمل .

٢- يعتمد التنظيم البيروقراطى في رأى فيبر على القواعد واللوائح والوثائق والمستندات للعمل بموجبها ، وبالتالى يستلزم ذلك وجود جهاز من الموظفين والكتبة مهتمتهم الاحتفاظ بالوثائق والمستندات ، ويفهمون ماتحويه تلك الوثائق والمستندات واللوائح ، ويعملون علي تطبيقها .

٣- تحتاج الادارة المكتبية الى خبرة ومران وتدريب وضرورة أن يكون العمل الرسمى للموظف له الاولوية ، وأن يبذل فى سبيله كل جهد ونشاط ، حتى لو كانت ساعات عمله محددة ، وبالتالى لايجوز للموظف تأجيل العمل المكلف به لأداء أعمال خاصة به .

٤- يعمل التنظيم البيروقراطى علي تقسيم العمل الادارى إلى تقسيمات إدارية مختلفة ، تتخذ شكلا هرميا ، وتبعا لنظام التدرج فى السلطة الذى يتخذ شكلا رسميا ثابتا يتيح للموظفين الذين يشغلون أعلى المراكز سلطات يستطيعون بواسطتها أن يقوموا بدروهم القيادي وتساعدهم علي دفع عجلة النشاط الادارى ليتمكنوا من تحقيق الخدمات المرجوة منهم علي أكمل وجه وبالتالى يوجد نظام حاسم ودقيق من الرئاسة يتيح للمستويات العليا الاشراف على أعمال وأنشطة المستويات الدنيا .

٥- تتطلب الادارة الحديثة خبرات ومهارات وكفاءات خاصة فى شاغل الوظيفة ، وتعمل الادارة البيروقراطية على تحديد أفضل الطرق وأساليب العمل التي ينبغى على الموظف الاسترشاد بها فى أدائه لعمله ، حتى يتقنه وترتفع كفاءته الانتاجية .

٦- يقوم النظام البيروقراطى علي توزيع الأنشطة والأعمال العادية وذلك لتيسير دقة التنظيم البيروقراطى علي أعضاء التنظيم باعتبارها واجبات رسمية تتم بطريقة ثابتة ومحددة .

٧-يهتم التنظيم البيروقراطى بوضع قواعد ومبادىء تتصف بالشمول والعمومية والثبات النسبى ، كما تستخدم الادارة البيروقراطية القواعد والتعليمات التى يمكن للموظفين تطبيقها وفهمها وكلما زاد فهم الموظف لهذه القواعد والاجراءات كلما إرتفعت خبرته وكفاءته ويتعين على الموظفين الالتزام بهذه القواعد والمبادىء المحددة وعليهم الالتزام بها فى أداء أعمالهم .

٨- تهتم الادارة البيروقراطية بضمان المرتب الثابت ودوام الوظيفة والترقية بالأقدمية والزيادة الدورية فى المرتب مما يؤدى إلى الاستقرار فى حياة العاملين .

مزايا نظرية ماكس فيبر :

١- الأخذ بنظام التخصص فى العمل مما يتعين معه تحديد اختصاصات كل عامل .

٢- كفالة نظام الرقابة فى العمل .

٣- وضع اللوائح والقرارات والتعليمات الواضحة أو المكتوبة لضمان

نجاح العمل .

٤- قيام التسلسل الرئاسى وتنظيم العمل علي أساس التدرج الهرمى ومايستتبعه ذلك من ضرورة طاعة المرؤوسين لرؤسائهم وخضوعهم لهم .

٥- ضمان استقرار العاملين فى المستويات الادارية المختلفة وبالتالى استقرار العمل داخل المنظمة الادارية .

٦- شغل المناصب الادارية يكون طبقا للكفاءة والخبرة الفنية ولايجوز تولى المناصب بالوراثة .

٧- منع الاحتكاك بين الأفراد ، وتخفيض التكلفة والاقتصادية للعمل .

الانتقادات التى وجهت لنظرية ماكس فيبر :

أولا : اغفال الجوانب النفسية والاجتماعية للفرد والتغيرات التى تطرأ عليه مما يؤدى إلى انخفاض انتاجيته .

ثانيا : اعتماد العاملين علي الترقية بالأقدمية يساعد على الاهمال والتكاسل وعدم الابتكار والعمل على تحقيق مصالح شخصية علي حساب العمل والوظيفة ، إلي جانب محاربة التطور واتخاذ القرارات الخاطئة التى تضر بصالح العمل وتساعد على الانحراف .

ثالثا : وضع التنظيم البيروقراطى للخطط والقواعد والتعليمات دون مراعاة للمؤثرات والظروف المحيطة بالمنظمة مما يكون له أثر كبير على أسلوب العمل وأدائه ونتائجه ، ومعنى ذلك أن البيروقراطية تعالج التنظيم كنظام مغلق .

رابعا : التركيز علي الرقابة والاشراف ، يؤدى إلى انتشار القلق والخوف بين العاملين خشية الوقوع فى حبائل المسئولية وبالتالى أداء العمل بحرفية بغض النظر عن تحقيق أهداف العمل الذى يقومون به ، وتصبح الرقابة هدفا فى حد ذاته يخصص له جانب كبير من الموارد لاتتناسب مع الانجاز المتحقق ، وفى النهاية تؤدى إلى انخفاض كفاءة التنظيم .

خامسا : تلجأ المنظمات الادارية الكبيرة إلي اتباع أساليب محددة وتقسيم العمل طبقا لروتين معين ، مما يؤدى إلى بطء التنفيذ ، مما يصيب الجهاز الادارى بمرض الروتين .

هذه الانتقادات لاتقلل من أهمية نظرية ماكس فيبر ، فإذا كانت هناك بعض جوانب النقد فلا شك أن لها بعض المزايا التى يمكن الاستفادة منها.

ثانيا : نظرية روبرت ميرتون[1] :

من أبرز العلماء الذين انتقدوا نظرية ماكس فيبر نجد عالم الاجتماع روبرت ميرتون فعمل علي تلافى أوجه النقد الموجهة لنظرية ماكس فيبر حيث إنتهى إلى أن الاشراف الدقيق والرقابة التامة وتطبيق القواعد علي النحو الذى انتهى اليه ماكس فيبر لايحقق استقرار سلوك الأفراد وإنما يمكن أن يؤدى إلي إنتشار الجمود فى التنظيم وتغليب الوسائل علي الغايات ، وخرج ميرتون بنظرية أخرى للسلوك البيروقراطى تقوم علي:

أ- هيمنة الادارة العليا علي تنظيم سلوك الأفراد بشأن الاختصاصات الموكلة إليهم وفقا لقرارات تقسيم العمل ، وبهذا يمكن للادارة السيطرة

(١) د/ على شريف - أصول الادارة العامة - مدخل النظم - مرجع سابق - ص١٣٨

على سلوك الأفراد ومحاسبتهم ومساءلتهم ، مع تحديد الاجراءات الرقابية التي تتخذ شكل المراجعة والتفتيش للتأكد من مطابقة الواقع للاجراءات .

ب- أن يأخذ تطبيق الاجراءات واللوائح والتعليمات شكلا طبيعيا بالنسبة للأفراد العاملين فى المنظمة أو المتعاملين معها من المواطنين ليسهل فهمها واستيعابها بسهولة وبذلك تصبح تلك القواعد والاجراءات الأساس العادى للتصرف والتعامل دون إثارة أي مشاكل أو تعقيدات .

جـ- يكون أساس اتخاذ القرارات فى نطاق الاختصاصات والمسئوليات التى تسود العلاقات الوظيفية ، هو عملية تقسيم العمل التي يحددها التنظيم الرسمى فقط ، علي أن تتلاشى التنظيمات غير الرسمية .

نقد نظرية روبرت ميرتون :

لم تسلم نظرية روبرت ميرتون من النقد ذلك أنها تؤدى إلى الجمود فى السلوك الوظيفى ، وتقتل روح الابتكار والمبادأة وتشجيع كبار القادة الاداريين على إحكام الرقابة علي العاملين ، مما يؤدى إلى مزيد من المتاعب والمصاعب لعملاء المنظمة وتضييع مصالحهم .

ثالثا : نظرية فيليب سلزنيك :

لم يغفل « فيليب سلزنيك » الجانب الإنسانى والنتائج الغير متوقعة لأعمال الرقابة والتى أشار إلها « رووبرت ميرتون » ومن المبادىء الهامة المستخلصة من أراء فيليب سلزنيك نشير إلى الآتى :

أ- تركزت أراؤه حول تفويض السلطة وأثار ذلك علي النموذج البيروقراطى ، ومايؤدى إليه تفويض السلطة من سرعة الانجاز مما يساعد المنظمة على سرعة تحقيق أهدافها .

ب- يستلزم تفويض السلطة إعداد قيادات جديدة من العاملين وتقديمها لممارسة السلطة مما يؤدى إلى تنمية قدراتها وكفاءتها .

جـ- على الادارة العليا أن تتجنب المشاحنات والنزاعات التى قد تحدث بين بعض الواحدات والأقسام داخل المنظمة لضمان سلامة التصرفات، وبالتالى أن تكون القرارات سليمة وبعيدة عن الميول والأهواء.

رابعا : محاولة الدول الحد من أمراض البيروقراطية :

حاولت النظم الادارية علاج العيوب الناتجة عن أمراض البيروقراطية عن طريق وسائل عديدة ، كالأخذ بنظام الادارة الذاتية وذلك باتاحة الفرصة للعاملين فى المنظمة الادارية بأن يديروها بأنفسهم ومن ثم يتحملون المسئولية كاملة عن هذه الادارة ، والادارة الذاتية التى من شأنها أن تجعل من العاملين فى المنظمة الوسيلة والهدف معا ، كما أن لهم سلطة تكوين القرارات المتعلقة بالمنظمة وهى طريقة سائدة فى الدول المتقدمة ، كما يمكن علاج عيوب البيروقراطية عن طريق تطبيق مبدأ ديموقراطية الادارة التي تتحقق بمشاركة العاملين في المنظمة الادارية فى اتخاذ القرارات ، ورسم السياسة العامة للمنظمة الادارية علي ضوء سياسة الدولة العامة ، وهذه الطريقة كسابقتها من الطرق الديموقراطية التي تسمح للعاملين فى المنظمة الادارية ، إدارة دفة المنظمة ، كما يمكن الحد من أمراض البيروقراطية بالأخذ بمبدأ الادارة بالأهداف بحيث يمكن فى إطار هذا المبدأ أن تتحرر الادارة من القيود والروتين الحكومى فى سبيل الوصول إلي حلها ، وعلي ذلك فهى تختار الاجراء والشكل المناسب بشرط أن يكون الاجراء والشكل مشروعا للوصول إلى الهدف الذى ترمى إليه .

وأخيرا يمكن القضاء على البيروقراطية ومظاهر تخلف الادارة وذلك

بالأخذ بأساليب « الاصلاح الادارى » والقواعد الادارية الحديثة ، وهو مايتطلب فى المقام الأول احداث تغيير جذرى فى نطاق العمليات الادارية داخل الادارات المختلفة وذلك يحتاج إلى ثورة إدارية .

خامسا : مظاهر البيروقراطية فى الادارة المصرية والعربية .

أصاب الادارة المصرية كثير من الأمراض المزمنة بعضها كان وليدا للادارة التركية والبعض الأخر منها كان وليد الافساد الادارى الذى خلفه الاستعمار ، والبعض الآخر من هذه الأمراض كان وليد حركة التأميم لكثير من المشروعات فى الستينات ذلك لأن هذه المشروعات المؤممة لم توضع لها الأنظمة التي تؤدى إلى حسن إدارتها فوقعت فريسة تارة للإجراءات العقيمة وتارة أخرى لعدم صلاحية القيادة التى قامت عليها .

فمن الأمراض المزمنة التمسك الأعمى بالإجراءات والنظر إليها كأنها مناسك ومراسيم لايجوز الخروج عنها ، وهو ماأدى إلى كثير من النتائج الوخيمة التي تشكك فى كفاءة وضمير المسئولين عنها ، فكثيرا مانسمع عن انفاق جنيهات كثيرة لتحصيل ملاليم ، وكثيرا مامثلت الادارة أمام القضاء مدعية للمطالبة ببضع قروش مع مايكلف ذلك من إضاعة الجهد والوقت والمال ، وكم من مرة ضاع الحق علي صاحبه أو أصيب صاحب الحق بضرر جسيم لايمكن تداركه نتيجة الاغراق فى الشكليات والاجراءات التى لاطائل من ورائها ، إلى غير ذلك من ألاف الامثلة التى تعج بها الادارات المصرية والعربية ويرجع التمسك الاعمى بالاجراءات والشكليات إلى مجموعة من العوامل أهمها :

١- تجنب المسئولية :

تعطي الوظيفة العامة للقائم عليها سلطات معينة ، وفى الوقت ذاته يحاسب شاغل الوظيفة إذا ماقصر فى أداء هذه السلطات وفقا لقاعدة توازن السلطه بالمسئولية،ومن ثم فقد يؤدى خوف الموظف العام من الوقوع فى حبائل المسئولية ، إلى أداء العمل بحرفية بغض النظر عن تحقيقه لأهداف العمل الذى يقوم به . فإذا كانت هذه الاجراءات معيبه ، فإن إصلاح هذا العيب لايقع على كاهله وإنما يتعلق بأخرين فكثيرا مانسمع فى الادارات الحكومية من القائمين علي العمل بأن الاجراء المطلوب غير مجد ، أو يتنافي مع حسن الادارة ولكن نسمع فى ذات الوقت بـ « إنه الروتين » ومع ذلك يقف الموظف خاشعا أمام هذا الروتين ويصر علي استكمال الاجراء أو الشكل المطلوب مع تنافيه مع حسن الادارة والغاية منها خوفا من الوقوع فى حبائل المسئولية ومن ثم يختار طريق السلامة تجنبا من الوقوع فى حبائل المسئولية .

ب- عدم الرغبة فى بذل الجهد :

وقد يرجع ذلك أيضا إلى الكسل وعدم الرغبة فى بذل الجهد للتوصل إلى الحل السليم والمقبول للمشكلة التى يتعرض لها إذ أن تطبيق الاجراء أو الشكل الذى ألفه وتعود عليه وأخذ يطبقه بصورة آلية أيسر عليه بكثير من البحث في سبيل استخلاص حل أخر أكثر ملاءمة وأجدى في تحقيق أهداف الادارة .

وإلى جانب هذا العيب الذى يوجد فى معظم إذا لم يكن يوجد فى كافة الادارات الحكومية العربية توجد عيوب عامة موجهه بصفة اساسية للعملية الادارية ككل بما تحتويه من تخطيط وتنظيم وقيادة وتنسيق

ورقابة، كما توجد عيوب خاصة توجه الى التنظيم بصفة خاصة وفيما يلى بيان ذلك :

أولا : العيوب العامة الموجهة الي العملية الادارية :

١- سوء التخطيط :

سوف نرى بعد قليل أن الدول المعاصرة تواجه المستقبل وتستعد له بخطط علمية،والتخطيط له ركائز يقوم عليها ، وبدونها يفشل التخطيط في تحقيق أهدافه ، لذلك نجد كثيرا من المشروعات المصرية التى كان يمكن أن تنجح فشلت بسبب سوء التخطيط وعدم القدرة علي التنبوء بالمستقبل ، مع ماكبد ذلك الخزانة العامة من مئات الملايين ، لذلك يعتبر سوء التخطيط من الامراض المستعصية التى أصابت الادارة المصرية سواء كان ذلك يتعلق بكفاية التخطيط أو كفاءته .

أما فيما يتعلق بعدم كفاية التخطيط فإن المشاهد في وضع الكثير من الخطط أنها لاتحيط بكافة الميادين والمجالات مع أن القضاء علي التخلف فى مصر ومحاولة رفع مستوي المعيشة يقتضى أن تكون الخطة مدروسة تحيط بكافة الميادين والمجالات لأنشطة الدولة المختلفة ، وأن لايترك هذا الهدف السامى إلي الارتجال والتخبط الأعمي غير الواعى .

وفيما يتعلق بعدم كفاءة التخطيط فإن ذلك يعود الى أن الخطط السابقة لم تكن دقيقة بحيث يسمح بتحقيق الاهداف والغايات التى وضعت من أجلها فكثيرا ماوضعت خطط لاتتناسب مع الامكانيات المادية والبشرية المتاحة كما وضعت لغر ض الدعاية ولاستقطاب الرأى العام وهو ماأدى إلى التخبط هنا وهناك والسعى بغير هدى ، كما أدى إلى فقدان

الثقة فى الادارة المصرية والأمل كبير فى أن تتلاقى هذه العيوب بحيث يكون التخطيط قائما على أسس علمية وواقعية يتناسب مع الامكانيات والتوقعات المعقولة باعتبار أن التخطيط السليم هو أحد الدعامات الاساسية التى يمكن عن طريقها القضاء على كثير من أسباب التخلف .

٢- عيوب فى التنظيم :

إذا كان التنظيم - كما أشرنا إلى ذلك تفصيليا - يقوم أساسا على تحديد من يقوم بكل عمل من الاعمال المتنوعة التى تضطلع بها الادارة ، وبيان العلاقات بين القائمين بهذه الاعمال ، وكيفية إنجازها ومايتبع فيها من أجراءات إلى غير ذلك من المسائل التى يقتضيها التنظيم ، فإن الخلل قد لحق بكافة أوصال التنظيم الادارى فى مصر ولازالت الادارة المصرية تعيش فى ظل قواعد للتنظيم الادارى موروثا منذ الادارة التركية والاستعمار الانجليزى ، لذلك نجد أن الخلل قد لحق بتنظيم العمل واجراءاته، كما أصاب العاملين فى الجهات الادارية المختلفة ، ففى تنظيم العمل نجد كثيرا من القواعد والاجراءات تتسم بالاغراق فى التعقيد والشكليات التى لا لزوم لها ، كما نجد تركيز السلطة واضحا فى الادارات المصرية ، وفوق هذا وذاك نجد الفوضى المتناهية فى توزيع الاختصاص ، وهو مايمكن أن يؤدى إلى شيوع السلطة وعدم تحديد المسئولية والتنصل منها ، وفيما يتعلق بالعاملين نجد كثيرا من الآفات استشرت فى صفوفهم سواء تعلقت بعدم الاحاطة بواجبات الوظيفة وأصول أدائها أو تتعلق بالتكاسل وعدم الحيوية التي يمارس بها كثير من العاملين أعمالهم أو تتعلق باستخدام الوظيفة لتحقيق أغراض ومآرب شخصية ومن هنا استشرت الرشوة والمحسوبية والاتاوات كمقابل قيام الموظف بوجباته الاساسية .

٣- نقص فى التنسيق :

يستهدف التنسيق تحقيق التعاون بين مختلف أبنية الادارة ورفع التضارب الذي يمكن أن يقع أثناء مزاولتها الانشطة المختلفة لتحقيق الهدف المشترك ، ويتحقق ذلك بالاتصال المستمر والخلاق بين مختلف الاجهزة الادارية ، إلا أن كثيرا من الادارات المصرية تفتقد ذلك ، فكم من مرة نشاهد هيئة المياه أو المجارى تحفر الشوارع لوضع الأنابيب الخاصة بتوصيل المياه أو صرفها وبعد أيام على أنتهاء رصف هذه الشوارع ، قد تأتى هيئة التليفونات بعد أن يعاد إصلاح الشوارع بردمها ورصفها بإعادة الكرة من جديد ولن تجد غرابة إذا ما وجدت هيئة الكهرباء أو التليفونات بعد أيام من إصلاحها تعمل معاولها هى الأخرى مع أنه بشىء من الاتصال والتنسيق بين مختلف هذه الهيئات كان يمكن توفير المال والوقت والجهد الضائع بدلا من التضارب الذى يكبد الخزانة كل عام ملايين الملايين من الجنيهات .

٤- قصور القيادة :

يتحتم أن يتوفر فى الاجهزة الادارية قادة يحيطون بفنون الادارة المختلفة تتوفر فيهم القدرة على التوجيه والتنسيق والرقابة على مرؤوسيهم وذلك لتحقيق الاهداف التى ينشدها النظام السياسى وهو مايقتضى تأهيلا لهؤلاء يعتمد على مبادىء الادارة العلمية السليمة ، هذا التأهيل تتولاه فى البلاد المتحضرة مدارس عليا يتلقى فيها القادة الاعداد العلمى اللازم لوقوفهم على فنون الادارة ومتطلباتها بعد أن غدت هذه الفنون تعتمد على قواعد وأصول ومقاييس علمية لا على التجربة والخطأ ، كما يتلقي هؤلاء تدريبا كل فترة ليتابعوا عن طريقه الالمام بالتطورات العلمية المتلاحقة

فى مجال الادارة ،كما لا يرقّى أحدهم إلى مناصب أعلى إلا إذا توافرت فيه القدرات اللازمة لهذه المناصب باعتبار أن الادارة " مكنة " خاصة كما أشرنا .

ومما يؤسف له اننا نجد فى الادارة العربية القادة الإداريين يفتقرون إلى التأهيل اللازم لتولى القيادة الادارية ، ويرجع ذلك أساسا إلى عدم وجود معاهد عليا للادارة تتولى اعداد القادة الاداريين اعدادا علميا لمدة كافية ، بعد اختيارهم عن طريق المسابقات ممن تتوافر لديهم الاستعدادات الطبيعية للقيام بمهام القيادة الادارية ، وذلك على خلاف الدول المتقدمة التى تعد القادة الاداريين اعدادا علميا يؤهلهم للمهام الادارية [١]، كما ان القادة فى العالم العربى قد يصلون الي مناصبهم إما عن طريق قوائم الاقدمية المطلقة دون أن يتطلب فيهم القدرات اللازمة للعمل الذي يقومون عليه كما قد تقدم وظائف القيادة كمنح للتابعين والمحظوظين من المقربين ، أو منحة لمن يراد ابعادهم عن بعض الوظائف ، وهو ما أدي الي ابتلاء الادارة العربية بكثير من القادة الاداريين يديرون الوظيفة العامة لحسابهم ، ولا يهمهم الا الكسب السريع وتحقيق المآرب الشخصية وهو ما أدي في بعض القطاعات الي تخريب كامل ، وكل هذا ناتج عن القصور في القيادة الادارية الناتج عن سوء اختيار القادة الاداريين .

---

(١) وعلى سبيل المثال توجد فى فرنسا المدرسة الوطنية للادارة Ecole Nationale d'Administration وهذه المدرسة يلتحق بها الجامعيون بعد مسابقة ويتم اعدادهم لبرامج دراسية فى اصول الادارة العليا ، ويتقلد الخريجون القيادات فى الادارات العامه أو مايطلق عليه بالوظائف العليا . يراجع د/ محمد رفعت عبد الوهاب - المصدر السابق - ص ٨٢ .

٥ - ضعف الرقابة

إن الانسان الذي يؤدي واجبه بوازع من ضميره دون رقيب قد اصبح الآن نادرا بين الناس ، ومن هنا فانه يتحتم وجود وسائل للرقابة علي العاملين لمعالجة القصور في أداء الوظائف والانحرافات التي تقع منهم ، لأن الانسان الذي يؤدي واجبه دون رقابة خارجية أصبح نادرا بين الناس ، علي أن قصور القيادة التي تعرضنا لها فيما سبق قد ساعد علي ضعف الادارة في مختلف الأجهزة الادارية وانساح المجال للمرؤوسين لكي يرتعوا في الأجهزة الحكومية إلي جانب ان عدم كفاية الرقابة نتيجة لأن أجهزتها كثيرا ما لا تعلم بأوجه الانحراف الا بعد وقوع المحظور ، كما أن الانحراف قد يقع ممن يمارس الرقابة ذاته وهو ما قد يؤدي الي عدم الثقة في جدوي الرقابة ، وفي النهاية قد يكون مرتكب الخطأ ممن لا يمكن ان تتناولهم أو تصل الرقابة للمركز الذي يحتله ولذلك كثيرا ماتقرأ عن انحرافات الكثير ممن يحتلون مراكز قيادية [1].

ثانيا - عيوب التنظيم في الادارة المصرية

سبق أن أشرنا الي كثرة أمراض البيروقراطية في الادارة المصرية ، وتشير الدراسات التي اجريت علي الادارة المصرية عن وجود عيوب عديدة في التنظيم الاداري أهمها :

١ - سوء استخدام عمال الادارة .

٢ - عدم شغل العامل للوظيفة المناسبة .

---

(١) للمزيد من التفصيل - د. ماجد الحلو - المصدر السابق ص ٦ وما بعدها

٣ - التركيز في ادارة الاعمال الادارية .

٥ - سوء توزيع الاختصاصات الادارية وازدواجها .

٦ - افتقار الادارة الي خبراء التنظيم .

وفيما يلي تفصيل ذلك :

١ - سوء استخدام عمال الادارة :

يلاحظ ان أداء العامل المصري يقل كثيرا عن أداء نظيره في الدول المتقدمة ، فكثيرا ما نسمع عن أن أداء العامل المصري لا يزيد عن نصف ساعة في اليوم ، أو هو لا يزيد عن ١٠ ٪ من أداء العامل الياباني ، وكل ذلك يرجع لان العامل المصري يبدد وقته في أداء أعمال غير هامة ، وكثيرا ما يتكاسل عن أداء العمل ، ويهمل في أدائه ، لذلك نجد أن العمل الذي يمكن أن يؤديه عامل واحد يؤديه عشرة عمال ، وهو ما أدي الي وجود وقت فراغ كبير يتخلل الاوقات المخصصة للعمل ، فضلا عن البطالة المقنعة الناتجة عن تكدس الموظفين في الادارات ،هذا التكدس له آثاره الخطيرة علي أداء مهام الوظائف حيث يؤدي الي شيوع السلطة وشيوع المسئولية ، وكل ذلك يرجع الي سوء استخدام عمال الادارة .

٢ - عدم شغل العامل للوظيفة المناسبة :

كثيرا مانجد عمال الادارة تسند اليهم اعمال بعيدة عن تخصصهم ، ولا تمت له بصلة ، فنجد الحاصل علي إجازة الآداب يعمل في شئون العاملين أو الحسابات ، ونجد الحاصل علي اجازة التجارة أو الحقوق أو الشريعة

والقانون ، يعمل في اعمال تتنافي مع طبيعة مؤهله ، فضلا عما نشاهده من وجود كفاءات ادارية تقوم باعمال متواضعة يمكن أن يؤديها عامل عادي ، وعلي العكس من ذلك نجد في ادارات أخري يوكل لبعض صغار الموظفين أعمال في غاية الأهمية وهذا وذاك من شأنه ، إما أن يؤدي الي إحباط البعض ، أو جبروت البعض الآخر ، فضلا عن القصور في أداء الاعمال الوظيفية نتيجة اسنادها لغير المؤهلين ، وكل ذلك يؤدي الي تخلف العمل الاداري وسوء ادائه وزيادة تكلفته .

٣ - تعقد الاجراءات الادارية :

الملاحظ في أداء العمل الاداري في مصر مروره بعدة عمليات ادارية لا لزوم لها ، مما يؤدي الي صبغ العمل باجراءات معقدة كحاجة العمل الي عشرات التوقيعات ، والمراجعات العديدة ، وتكرار القيد في سجلات متنوعة ، مما يؤدي في النهاية الي زيادة تكلفة العمل الاداري وضعف مستوي الاداء ، وصبغه بشكليات واجراءات لا لزوم لها ، وتبديد جهد الادارة فيما لا نفع من ورائه ولا طائل .

٤ - التركيز في أداء العمل الاداري :

كثير من الرؤساء يربطون بين مقتضي الرئاسة وتركيز السلطة ويعتبرون أن توزيع السلطة علي درجات السلم الاداري تنتقص من هيبتهم وضرورة إمساكهم بتلابيب الأمور ، ويؤدي ذلك بهم الي تركيز السلطة في أيديهم بما يؤدي اليه من البطيء في اصدار القرارات الادارية ، ،تعطيل مصالح الجمهور ، واصدار القرارات الخاطئة ، فضلا عن صبغ العمل الاداري

بصيغة تتنافى مع ديموقراطية الادارة وضرورة مشاركة العاملين في صنع القرار ، الي جانب ان هذا التركيز من شأنه أن يؤدي الي اصدار القرارات الخاطئة نتيجة اضطرار الرئيس الاداري في النهاية الي اصدار قرارات غير مدروسة ممايؤدي الي اخطاء كثيرة وبالغة علي الصالح العام وحسن أداء العمل الاداري .

٥ - سوء توزيع الاختصاصات الادارية وازدواجها :

كثيرا مانشاهد توزيع السلطة بمايتيح قدرا من شيوعها بين العاملين في الجهة الادارية نتيجة عدم تحديد اختصاص كل درجة من درجات الوظيفة العامة تحديدا دقيقا ، مما يؤدي الي تضارب الاعمال الادارية ، فضلا عما يؤدي اليه ذلك من شيوع المسئولية نتيجة شيوع السلطة ، فضلا عن تداخل الاختصاصات وعدم تحديدها بدقة الي جانب ما لوحظ من قيام اكثر من ادارة بذات الاختصاص مما يؤدي الي تبديد وقت الادارة ، تفتيت امكانياتها ، ومن أمثلة ذلك وجود ثلاث جامعات تحوي كليات متجانسة في مدينة القاهرة وهي جامعة القاهرة ،عين شمس ،حلوان ، بالاضافة الي جامعة الازهر ، والاخيرة وان كانت ذاتيتها ، واستقلالها يجد سندا باعتبارها جامعة متفردة لها طابعها الاسلامي المتميز ، الا أن وجود ثلاث جامعات في مدينة واحدة تحوي كليات متشابهة أمر يفتقد للمنطق لادائها ذات الاختصاصات ، وامثلة الازدواج في أداء الاعمال الادارية كثيرة ومتعددة ، ولا أدل علي ذلك من الهيئات التى تمارس الرقابة (الجهاز المركزي للمحاسبات - الجهاز المركزي للتنظيم والادارة - هيئة الرقابة

الادارية - هيئة الخدمات الحكومية ،الي غير ذلك من جهات الرقابة) .

٦ - قصور القوانين واللوائح :

ويرجع ذلك الي ما درج عليه المشرع المصري من كثرة التشريعات التي تحكم العمل الاداري ، مما يؤدي الي عدم إمكان عمال الادارة ملاحقتها والوقوف عليها ، فضلا عما تتسم به هذه التشريعات من غموض وتعقيد وسوء الصياغة ، واذا كان ذلك بالنسبة للقوانين فناهيك عن اللوائح والقرارات الادارية التي يصدرها الرؤساء لتنظيم العمل الاداري فكثيرا مايشوبها التضارب ، ،وعدم الدقة مما يصعب علي العامل ملاحقتها .. كل ذلك من شأنه أن يؤدي الي أثر بالغ في تردي الادارة ويؤثر علي حسن أدائها لأعمالها نتيجة الارتجال في اصدار القوانين واللوائح وكثرة تغييرها، وتبديلها بداع أو بدون داع خلال فترة وجيزة ودون تعقل أو تبصر، مما يفقد العمل الاداري الاستقرار وما يؤدي اليه ذلك من تأثير خطير علي حسن أداء الادارة لأعمالها [١].

٧ - افتقار الادارة الي خبراء التنظيم :

بلغت الادارة في الدول المتقدمة شأنا عظيما من التقدم والازدهار نتيجة أخذها بأساليب الادارة الحديثة وتوفر خبراء التنظيم ، في حين ان الادارة المصرية تفتقر الي هذه الخبرة اللازمة لكي تقف كل ادارة علي ما ينطوي عليه التنظيم من عيوب ، ومايجب ان يتوفر لها من وسائل ، وذلك

(١) الدكتور - احمد رشيد : نظرية الادارة العامة - دار النهضة العربية ١٩٨٧ص٢٩١

حتي تتلافي هذه العيوب ، وتسعي للاخذ بالوسائل التي تؤدي الي اصلاح الادارة ، فنجد كثيرا من النظم البالية تسود العديد من الادارات ، ولازالت العديد من الادارات المصرية تنظم بالطريقة التي كانت تنظم بها الدفتر خانة والأضابير وما ذلك الا بسبب افتقاد هذه الادارات للخبرة الجيدة في التنظيم الاداري .

الباب الثالث

التخطيط Planning

التخطيط عنصر أساسي من عناصر الادارة ، وله أولوية علي جميع عناصر العملية الأخرى ، اذ لا يمكن تنفيذ الأعمال على خير وجه دون تخطيط لها ، فالتخطيط مرحلة التفكير التى تسبق تنفيذ أى عمل والتى تنتهى باتخاذ القرارات المتعلقة بما يجب عمله وهو عملية ذهنية تحتاج الى عقلية صافية تستطيع ان تحدد سبيلها بوضوح ، وكذلك فان التخطيط يستهدف اعداد العدة لمواجهة الاحتمالات المنتظرة والتغلب على الصعوبات المتوقعة ويقوم على اختيار طريقة من بين عدد من الطرق البديلة والممكنة ، والواقع انه لولا وجود أكثر من طريقة من الطرق البديلة لما كان هناك أى داع لعملية التخطيط .

والتخطيط لازم لكل منظمة عامة أو خاصة بل هو لازم لكل نشاط انسانى لأنه بغير التخطيط تتم القرارات بطريقة عشوائية لا يحكمها عقل أوهدف ، ولم يعد التخطيط قاصرا على المنظمات الادارية بل حتميا بالنسبة للدولة ، وهو بالنسبة للادارة ليس احتكارا لطبقة الادارة العليا ، ولكنه عملية ضرورية لكل المستويات الادارية من الرئيس الأعلى بالجهاز الى أصغر رئيس بها والفرق يتركز فى أن الادارة العليا تخصص جزءا

كبيرا من وقتها لهذه العملية [1]، ومن ناحية أخرى فان مجال التخطيط يختلف باختلاف المستوى الادارى ولبيان التخطيط نتعرض للمسائل الآتية :

أولا - تعريف التخطيط .

ثانيا - عناصر التخطيط .

ثالثا - أنواع التخطيط .

رابعا - العوامل التى تؤدى الى نجاح التخطيط .

خامسا - التخطيط فى مصر .

وسوف نخصص لكل موضوع من هذه المواضيع فصلا خاصا .

---

(١) استاذنا الدكتور / سليمان الطماوى : مبادئ علم الادارة العامه الطبعة السابعة ١٩٨٧ - مطبعة جامعة عين شمس - صـ١٨٧ .

- الدكتور / أحمد رشيد : نظرية الادارة العامه - مرجع سابق صـ ٢٤٨

- د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق صـ ١٠٥.

الفصل الأول

تعريف التخطيط واهميته

المبحث الأول

تعريف التخطيط

يتمثل التخطيط فى مفهومه العام فى سلسلة من القرارات تتعلق بالمستقبل ، وهو يتحدد بجمع مجموعة من الحقائق والمعلومات التى تساعد على وضع برنامج للمستقبل لتحقيق أهداف معينة ووضع هذه الأهداف موضع التنفيذ خلال مدة معينة .

وقد حاول البعض ان يعرف التخطيط بابراز مايحويه التخطيط من عناصر ، فنجد منهم من يبرز كون التخطيط يقوم على تفضيل واختيار بين مجموعة من البدائل فيعرف التخطيط ترتيبا على ذلك بانه " عملية اختيار أساسا " ويقوم هذا التعريف على أن التخطيط يبرز عندما توجد مجموعة من الحلول أو البدائل لمسألة ما فيتحدد دور التخطيط فى اختيار أحد هذه الحلول أو البدائل ، فالتخطيط وفقا لهذا التعريف هو اختيار بديل من بين البدائل المختلفة لاسلوب العمل المستقبل سواء بالنسبة للمنظمة ككل أو الى قسم منها .

كما أبرز البعض الآخر عنصر الاستعداد للمستقبل الذى يقوم عليه التخطيط فعرف التخطيط بأنه التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع

الاستعداد لهذا المستقبل وهذا التعريف هو الذى انتهى اليه " فايول " حيث يرجع اليه الفضل فى ابراز دور التخطيط وذلك لكونه اعتبر التخطيط أحد العناصر الخمسة التى تقوم عليها العملية الادارية - كما أشرنا - ويقرر " فايول " فى هذا الخصوص (أنه اذا لم يكن التنبؤ هو كل عمل الادارة فهو على الأقل جزء أساسى منها وان تتنبأ يعنى ان تقيم المستقبل وان تستعد له ..) كما يرى ان التخطيط هو تأصيل لمختلف التنبؤات سواء أكانت لأجل قصير أم لأجل طويل .

والتخطيط باعتبار معناه العام لا يخرج عن كونه رسم صورة للمستقبل وعلى ذلك فانه يعتبر ظاهرة من الظواهر الاجتماعية حيث يعتبر سلوكا انسانيا يقصد به التدبير لمواجهة المستقبل والاستعداد له وفقا لخطط منظمة موضوعة سلفا وذلك لتحقيق أهداف معينة ، وعلى ذلك يمكن تعريف التخطيط بانه وضع برنامج للمستقبل لتحقيق أهداف معينة عن طريق حصر الامكانيات وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ خلال مدة محددة[١] .

والتخطيط بما يقوم عليه من التنبؤ بالمستقبل ورسم صورة له سلوك انسانى نشاهده فى الحياة الخاصة فى السلوك الفردى للأفراد كما نشاهده فى الحياة العامة ، كما نجده فى المشروعات الخاصة والمشروعات العامة على حد سواء .

فالفرد فى حياته اليومية يحاول أن يجابه المستقبل ويرسم صورة له ويستعد لمواجهته ، ويفعل ذلك بسلوك فطرى دون تحليل أو تفكير كبيرين

(١) د/ ماجد الحلو - الادارة العامه ص ١٧٤

فى أغلب الاحيان ، كما أن التاجر أو المشروعات الخاصة أو الادارة كل أولئك يرسمون خططا لمواجهة المستقبل ، والاستعداد له وفقا لاحتمالات وتوقعات يتوقعونها وهم يجابهون حياتهم اليومية [١].

واذا كان التخطيط سلوك انسانى على هذا النحو فهو يمثل ضرورة بالنسبة للدولة ومنظماتها الادارية العامة لا يمكن الاستغناء عنه .

(١) الدكتور على الحبيبى - مكتبة عين شمس - ١٩٧٩ - صـ ٨٤ .

المبحث الثانى

اهمية التخطيط

تزايدت أهمية التخطيط فى الآونة الأخيرة ، وأصبح اسمه يتردد فى مختلف الدول ، وعلى كافة المستويات ، وفى مختلف الأنشطة العامة أو الخاصة على حد سواء ، بحيث لم تعد هناك دولة أيا كان نظامها السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى يمكن ان تستغنى عنه ، ويرجع ذلك الي أن تعقد وظائف الدولة وتشابكها ، وازدياد الأعباء الملقاة على عاتقها باستمرار ، وارتياد الدولة وباستمرار الأنشطة الجديدة ، كل ذلك أدى الى عدم قبول قيام الدولة بوظائفها دون خطة موضوعة سلفا ، فلم يعد مقبولا والامر كذلك ان تؤدى الدولة مثل هذه الوظائف والأنشطة وأن تواجه مشاكل المستقبل وصعوباته بطريقة عشوائية وعفوية لان ذلك من شأنه ان يؤدى الى تخبط أهداف الدولة هنا وهناك بحيث تتم باسلوب غير علمى وغير مدروس مما من شأنه أن يؤدى الى عدم بلوغ هذه الأهداف .

لذلك أصبح التخطيط لازما فى الحياة العامة والحياة الخاصة على حد سواء ، لتحقيق الأهداف على خير وجه لذلك تلجأ اليه الدولة لتحقيق التقدم والرفاهية للشعب وذلك عن طريق رسم خطط تحقق عن طريقها مجابهة المستقبل بكل احتمالاته ، وذلك وفقا لمعدلات التنمية التى تتحقق فى فترات محددة ، كما نجد المشروعات الخاصة وذوى الوعى من الأفراد يلجأون اليه فى كافة الأنشطة ، والتخطيط لازم لزوما حتميا لتحقيق برامج

التنمية فى كل مجالاتها وذلك لان التنمية القائمة على غير تخطيط يمكن ان تسفر عن المخاطر الآتية :

١ - امكان حدوث تعارض بين مختلف القطاعات وتحقيق التنمية دون تخطيط يمكن ان يؤدى الى اخفاق هذه القطاعات فى تحقيق هذه التنمية .

٢ - عدم التخطيط يحول دون حصر الامكانيات البشرية من خبرات وكفاءات ، والمادية من وسائل وأدوات وأموال ، مما يحول دون التنمية الحقيقية فضلا عن امكانية عدم الاستفادة بطريقة كاملة من هذه الامكانيات .

٣ - التنمية غير المخططة يمكن ان تؤدى الى تبديد الامكانيات ورؤوس الأموال فى مشروعات خاسرة وبالتالى يؤدى ذلك الى تبديد موارد الدولة .

٤ - من شأن عدم الأخذ بالتخطيط لتحقيق برامج التنمية أن يؤدى الى سوء توزيع الدخل القومى ، وعدم تحقيق العدالة الاجتماعية .

٥ - كما أن التنمية غير المخططة من شأنها ان تؤدى الى نمو الاقتصاد القومى بطريقة عشوائية غير واعية ، مما يؤدى إلى نموه بطريقة تتسم بعدم الاتزان .

٦ - كما أن التنمية غير المخططة من شأنها أن تؤدى الى اهمال المشروعات التى تستغرق وقتا طويلا ، أو تلك التى تحتاج الى رؤوس أموال ضخمة ، أو تتضمن عناصر المخاطرة ، أو التى لا تدر عائدا مجزيا

وسريعا ، رغم أهمية هذه المشروعات لمجابهة المستقبل .

لذلك فان التخطيط يعد بحق الوظيفة الادارية الاولى التى تسبق سائر الوظائف الادارية الاخرى وتحدد نطاقها ، كما ترجع أهميته باعتباره عاملا هاما لتجنب الأعمال غير الضرورية والى جانب ذلك تبدو أهمية التخطيط فيما يلى :

أولا - مواجهة احتمالات المستقبل والاعداد له :

المستقبل بطبيعته يتسم بالغموض أو القابلية للتغير ، لذلك فان مايحدث فى المستقبل من النادر القطع به ، والتيقن من حدوثه ، ويزيد من قدر عدم التأكد ، كلما بعد النطاق الزمنى ، الذى سوف تظهر فيه آثار القرارات كالخطط الطويلة ،وهو مايؤدى الى تعدد الاحتمالات والتوقعات، كما يؤدى أيضا الى صعوبة الاختيار بين هذه الاحتمالات ، والتخطيط يساعد على اختيارالاحتمال أوالبديل الأقرب الى تحقيق الهدف من الخطة ، ومتى تم ذلك أمكن رسم الخطة ، التى تحدد لكل ادارة من ادارات المنظمة المهمة التى تضطلع بها ضمن العمل الكلى الذى تتضمنه الخطة ، ويؤدى ذلك أيضا الى مواجهة المستقبل والاعداد له بأسلوب علمى بعيد عن الارتجال الأعمى والتخبط غير الواعى ، وعلى ذلك أعتبر التخطيط من الوسائل العلمية للخروج من التخلف والقضاء على المشاكل التى تعانيها الدول النامية .

ثانيا - يؤدى التخطيط الى تركيز الانتباه على الأهداف ويظهرها بوضوح :

سوف نتبين أن الهدف عنصر أساسى من عناصر الخطة كما سنبين شروط الاهداف وفوائدها ، ومن شأن ذلك أن يساعد العاملين فى الادارة على الوقوف على الأهداف والآمال التى تسعى الادارة الى تحقيقها وبالتالى تكرس الجهود لتحقيق هذه الأهداف ووضعها موضع التنفيذ .

ثالثا - يؤدى التخطيط الى تحقيق الوفر من التكلفة :

ذلك لأن التخطيط يحدد الوقت اللازم لتنفيذ كل جزء من أجزاء العمل ،كما ان كافة الأعمال والمجهودات توجه صوب الأهداف المرسومة من الخطة، ومن ثم فانه يحل الجهد الموجه والمترابط محل المجهودات الفردية المبعثرة ، وغير المتناسقة ، كما يحل القرارات المدروسة محل القرارات العشوائية العفوية ، كما يستبدل العمل المتوارن والهادىء بالعمل غير المتوازن وغير المترابط ، وكل ذلك يؤدى الى وفر فى الجهد والمال والوقت

رابعا - إحكام الرقابة :

قلنا ان التخطيط من الطرق التى يسلكها العاملون فى الادارة الحديثة يحدد الوقت اللازم لاداء كل عمل من الاعمال ، كما يحدد العناصر الواجب استخدامها وهو ما يؤدى الى احكام الرقابة من السلطات الرئاسية. فالتخطيط وسيلة من الوسائل الناجحة لإحكام الرقابة على عمل المرؤوسين.

وذلك عن طريق مقارنة إنجازاتهم بتلك التى التى حددتها لهم الخطة ، فالتخطيط والرقابة توأمان ، كما يقرر البعض ، ذلك ان العمل غير المخطط لا يمكن مراقبته مراقبة فعالة ،ولا معنى مطلقا للرقابة الا اذا عرف كل عامل من عمال الادارة إلى أين يريد وإلى أين يذهب ، ثم تأتى الرقابة للتأكد من أنه ذاهب فعلا الى النقطة التى حددت له .

خامسا - يؤدى التخطيط الى زيادة فاعلية وكفاءة الأجهزة الادارية :

فهو أولا يزيد من فاعلية الأجهزة الادارية وذلك عن طريق التحديد السابق للأهداف المطلوب انجازها ، والعناصر الواجب استخدامها لتحقيق هذه الأهداف وهو ثانيا يؤدى الى زيادة كفاية الأجهزة الادارية وذلك لكون التخطيط يقوم على التحديد السابق لكيفية استخدام العناصر المستخدمة إستخداما أمثلا بما فى ذلك عنصر الوقت .

لكل هذه العتبارات أعتبر التخطيط الخطوة الهامة والحيوية لكل نشاط إدارى أساسى .

الفصل الثانى

عناصر التخطيط

من التعريف السابق للتخطيط يمكن لنا ان نحدد العناصر التى يتضمنها وهى [١]:

١ - تحديد الأهداف المراد ادراكها .

٢ - حصر الامكانيات المادية والبشرية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف

٣ - وضع البرامج والسياسات والقواعد والاجراءات والطرق اللازمة للخطة .

٤ - تحديد المدة الزمنية اللازمة لتنفيذها .

وفيما يلى تفصيل هذه العناصر .

---

(١) أحمد الشنتناوى - القيادة الادارية الحديثة - دار المعرفة - ص ٨٤ .
د. سليمان الطماوى - الوجيز فى الادارة العامة - مرجع سابق ص ١٠٩ .
د. على الحبيبى - الادارة العامة - مرجع سابق - ص ٨٩ وما بعدها.
د. على شريف - اصول الادارة العامة - مرجع سابق ص ٤٠٣ .
د. أنور رسلان - مرجع سابق - ص ٦٠ وما بعدها.

المبحث الأول

تحديد الأهداف

أهداف أى خطة هى الغايات التى يراد تحقيقها فى المستقبل أى الفترة المحددة للخطة وهى أساسية للتخطيط حيث لا يمكن وضع خطة الا اذا كانت الأهداف قد تحددت تحديدا دقيقا ، لذلك فان من العناصر الأساسية لأى خطة ان يكون لها هدف تسعى اليه والى تحقيقه ، فلا يجوز أن توضع خطة من الخطط ، مالم يكن وراء هذه الخطة هدف يبتغى تحقيقة من ورائها، وذلك لأن أهداف الخطة تعتبر بمثابة نقطة الوصول التى يبتغى واضعو الخطة إدراكها ،وبمعنى آخر يعتبر الهدف النقطة التى تتوجه اليها كافة الأنشطة فى المنظمة الادارية ، لذلك فان التخطيط يشمل وضع الأهداف اللازمة للنشاط الجماعى ، كما ان هذا النشاط يجب ان يدور حول هذه الأهداف ، بل ان التخطيط يقوم أساسا على سبق تحديد الأهداف و بدقة .

ولايكفى أن يكون هناك هدف للخطة ، وانما يجب ان تحدد الأهداف تحديدا دقيقا بأن تكون واضحة ، كما يجب ان تكون هذه الأهداف ممكنة التحقيق فى الواقع ، كما يتحتم ان تكون هذه الأهداف متكاملة لا تناقض ولا تنافر بينها لأن الأهداف غير الواضحة أو المحددة من شأنها أن تعوق نجاح الخطة كما تؤدى الى فشلها واخفاقها .

والأهداف التى تسعى الخطط الى تحقيقها تتنوع بتنوع الخطط فقد تكون هذه الأهداف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو عسكرية ، واذا كانت الأهداف محددة تحديدا دقيقا ، دون تعارض أو تنافر فان ذلك من

شأنه ان يساعد على ترتيب الأولويات المطلوبة كما يؤدى ذلك أيضا الى تنظيم العمل وفقا لهذا الترتيب حسبما يتطلب تحقيق الهدف من الخطة ، كما انه على ضوء هذه الأهداف يمكن وضع الاستراتيجيات والبرامج والميزانيات والسياسات والقواعد، الى جانب أن الهدف الكلى الذى يوضع للمنظمة هو الذى يضبط نشاط كافة الوحدات التى تتكون منها المنظمة . وعلى سبيل المثال فان الهدف الذى تسعى الخطة القومية الى تحقيقه هو الذى يؤدى الى ضبط كافة أجهزة الدولة من وزارات وهيئات عامة لانشطتها ، كما أن هذا الهدف هو الذى يوجه كافة الوحدات التى تتكون منها كل وزارة أو هيئة . وهكذا تلتزم كل وحدة ادارية بأن يتم نشاطها وفقا لاهداف الخطة القومية ، حتى نصل الى كافة الوحدات الصغرى فى الوزارات والهيئات العامة ، ذلك أن الأهداف المبتغاة من الخطة تعتبر بمثابة المحور الذى تدور حوله كافة الأنشطة الادارية[١] .

واذا كان الهدف من مقومات الخطة ولوازمها ، الا انه من حيث الوجود يسبق وضع الخطة وذلك لانه بمثابة الدافع من وراء وضعها وعلى أساسه يقام بنيانها ، لذلك قيل بان الخطة - أى خطة - بجميع مشتملاتها يجب أن تسهم بطريقة ايجابية فى انجاز الأهداف المرسومة لها .

وتحديد الأهداف يقع على عاتق الهيئات العليا وراسمى السياسة العامة للدولة . فضلا عن أنهم يتولون اقرارها ، وهذه الهيئات هى رئيس الدولة والسلطة التشريعية ، وعلى ذلك فان تحديد الأهداف ليس من عمل

(١) استاذنا الدكتور / سليمان الطماوى : مبادئ علم الادارة العامه - مرجع سابق ص ١٩٩.

الموظفين أو القادة الاداريين لأنه عملية سياسية ، الا أن الادارة بحكم اتصالها الدائم والمستمر بالواقع اليومى قد يكون لها دور استشارى فى تحديد هذه الأهداف ، كما قد تسمح الخطة بسلطة تقديرية للادارة تؤهلها للمشاركة فى تحديد هذه الأهداف ، كما لو اقتصرت الخطة على تحديد الأهداف العامة تاركة للادارة وضع وتحديد الأهداف الثانوية فى ضوء الأهداف العامة التى سبق تحديدها [1].

الشروط التى يجب مراعاتها فى تحديد أهداف الخطة :

١ - يجب أن تكون الأهداف واضحة وصريحة ومحددة ومفهومة لجميع الأفراد ، وذلك لان غموض الأهداف وعدم الاحاطة بها ، يعوق تحقيقها ، ويؤدى الى فشل الخطة لغموض الأهداف وعدم تحديدها .

٢ - كما يجب ان تكون الأهداف عملية ويمكن تحقيقها والوصول اليها ، ذلك أن أخطر ما يصيب الخطط ، ويؤدى الى فشلها ، أن تستهدف تحقيق أهداف غير عملية يصعب تحقيقها وفى هذه الحالة تكون الأهداف مجرد خيالات واحلام مما يؤدى الى تقويض الخطة من أساسها .

٣ - يجب ان تكون الأهداف قابلة للقياس لذلك تفضل الأهداف القيمية لأنها وحدها التى تقبل القياس والتحديد ، لأنها تسعى الى تحقيق أهداف ملموسة وفقا لمعدلات محددة ، وليست مجرد كلمات غير قابلة

---

(١) د. أنور رسلان - مرجع سابق - ص ٧٠ .

للقياس أو التحديد . وعلى سبيل المثال فان وضع هدف للخطة القومية لزيادة معدلات الانتاج القومى ١٠٪ فان هذا الهدف يمكن أن يقاس وفقا لمعدلات محددة فى حين ان تحديد الهدف بانه زيادة الانتاج فحسب فان ذلك أسلوب معيب فى تحديد الهدف وذلك لأن الهدف هنا غير قابل للقياس أو التحديد .

٤ - كما يجب ان يكون الهدف من الخطة غير متعارض مع الاهداف القومية التى يقوم عليها النظام السياسى . والفلسفة التى يسعى النظام الى تحقيقها ، وعلى سبيل المثال اذا كان النظام فى دولة ما يسعى الى تحقيق فلسفة معينة ويجعلها الفلسفة أو المحور الذى يقوم عليه النظام الاجتماعى ، فلا يجوز ترتيبا على ذلك وضع خطة تتعارض مع هذه الفلسفة ، وذلك لان فلسفة النظام لا تحدد الاهداف فحسب وانما يتحدد على ضوئها كل أنشطة الدولة وعلى أساسها تحدد فكرة " النظام العام " .

٥ - كما يجب ألا تتركز الأهداف فى تحقيق شىء واحد ، وعلى سبيل المثال فان تحديد الهدف من الخطة القومية بأن يكون زيادة الدخل القومى بنسبة ١٠٪ فحسب لا يكفل نجاح الخطة ، وانما يجب أن يصحب هذا الهدف تحقيق أهداف أخرى منها زيادة الدخل ، ووضع معدلات ثابتة للأسعار ، أما التركيز على هدف زيادة الدخل القومى فحسب ، فان هذا يمكن أن يحول دون تحقيق الهدف الأساسى طالما أهملت الأهداف الأخرى التى تساعد فى تحقيق الهدف الرئيسى فى تحقيق هذه النسبة . فضلا عن

ضرورة أن يتم تحقيق هذا الهدف عن طريق توزيعه على مجموعة من المجالات يتحقق عن طريقها زيادة الدخل القومى بالنسبة المذكورة .

الفوئد التى تعود من تحديد أهداف الخطة :

١ - الغرض الاساسى من اعداد الخطة وكل الخطط البديلة هو المساهمة الايجابية فى تحقيق أهداف محددة وذلك بتركيز العمل عليها ، وتحديد الأنشطة التى تكفل بلوغها ، ويعتبر التخطيط عملية أولية فى ضوئها تمارس المنظمة الادارية كافة وظائفها الأخرى ، ففى ضوئها يوضع هيكل التنظيم ، ويحدد نوع علاقات السلطة ، ومواصفات الأفراد ، وصور الرقابة وهذه الوظائف يجب أن تخطط بدورها حتى تكون فعالة ، كالتخطيط لزيادة الأجور وتحسين أماكن العمل ، والاتصالات وتنمية المديرين ، وتقاس كفاية الخطة بالقدر الذى تساهم به فى تحقيق الهدف فى ضوء التكلفة وتحقيق الرغبات الفردية والجماعية داخل المنظمة .

٢ - كما أن تحديد الأهداف يساعد فى وضع الخطة الناجحة وذلك لأن تحقيق الهدف يجعل الخطة متناسقة مع بعضها متكاملة فى مراحلها وخطواتها المختلفة وهو مايكفل فى النهاية نجاح الخطة .

٣ - تعتبر الأهداف بمثابة المقياس الحقيقى والموضوعى الذى تستطيع بمقتضاه الأجهزة التى تتولى الرقابة من التأكد من التزام الأفراد من ناحية ، والوحدات الادارية من ناحية أخرى ، بالعمل فى اطار الخطة الموضوعة ، وذلك عن طريق مراجعة الانجازات التى تمت طبقا لما هو محدد فى برامج الخطة ، وعلى ضوء ذلك يمكن الوقوف على نجاح الخطة أو فشلها .

٤ - الأهداف الواضحة والمحددة من شأنها ان تدفع الأفراد والمنظمات الى العمل الدائب والمستمر لتحقيقها وهو ما يكفل نجاح الخطة ووصولها الى مراميها .

المبحث الثانى

حصر كافة الامكانيات البشرية والمادية

إن من أهم الأمور التى تؤدى الى نجاح الخطة حصر الامكانيات البشرية والمادية التى يجب أن تتحقق لكفالة نجاح الخطة ، فضلا عن أن هذه الامكانيات يجب تكريسها جميعا للوصول الى الأهداف السابق تحديدها للخطة ، والامكانيات اللازمة لوضع الخطة موضع التنفيذ يجب ان يتم حصرها حصرا دقيقا وشاملا، فيجب الوقوف على جميع الموارد التى يمكن وضعها فى سبيل تنفيذ الخطة سواء تلك الموارد التى يجرى استغلالها أو تلك التى لم تستغل بعد ، كما يجب تحديد وحصر الطاقات البشرية وذلك لمعرفة كفاءة الجهاز الادارى والوقوف على صلاحيته لتنفيذ ما تحتويه الخطة من مشروعات وبرامج .وحصر الامكانيات البشرية والمادية لايقتصر على وقت اعداد الخطة وانما يمتد الى مدة تنفيذها والوقت المحدد لها .وعلى ذلك فلا يكفى أن تحدد الأهداف بدقة ، كما لا يكفى وضع برامج لتنفيذها ، وانما يجب ان يوضع فى الاعتبار الامكانيات البشرية والمادية المتاحة ، والتى تكفل تحقيق هذه الأهداف وذلك بحصر الوسائل التى ستستخدم ، والطاقات البشرية التى ستتولى التنفيذ ، وذلك حتى لا تكون الخطة مجرد برنامج دعائى يقصد به فحسب استقطاب الرأى العام دون أن يكون لها

أثر من حيث الواقع . ويلاحظ فى البلاد النامية ان كثيرا من الخطط تفشل بسبب عدم الوقوف الحقيقى على الامكانيات التى تكفل تحقيقها ، أو تحديدها بطريقة عشوائية ، وكثيرا ما يكون الطموح الذى لا يتناسب مع الامكانيات بهدف التقدم السريع ، أو الأغراض الدعائية هو الدافع وراء ذلك مما يؤدى الى عدم التمكن من نجاح التخطيط أو تحقيق أغراضه وذلك لعدم تناسب الامكانيات مع الأهداف ، لذلك فان نجاح الخطة يتوقف والى حد كبير على حصر الامكانيات البشرية والمادية اللازمة لتنفيذها الى نهاية مدتها[1].

المبحث الثالث

وضع البرامج والسياسات والقواعد والاجراءات والطرق اللازمة لوضع الخطة موضع التنفيذ

ووضع الخطة موضع التنفيذ تتم عن طريق برامج وسياسات وقواعد واجراءات وطرق وذلك على التفصيل الآتى :

أولا - البرامج :

وهى تفصيل المشروعات اللازمة لتحقيق الهدف من الخطة ، وتحديد متى وأين ومن يقوم بها ، والبرنامج الواحد يتضمن مجموعة من الأعمال يلتزم العاملون بأدائها لتحقيق الهدف من الخطة ، والبرنامج يحتاج لتحقيقه

---

(١) دكتور /أحمد رشيد - المرجع السابق ص ٢٢٦ .

- دكتور/ ماجد الحلو - المرجع السابق ص١٧٩-١٨٠ .

الى توفر امكانات مادية وبشرية كالمال والقوى العاملة ، كما أن البرنامج الواحد قد يحتاج لتحقيقه الى ضرورة وضع مجموعة من البرامج الأخرى والفرعية ، وفى هذه الحالة يسمى البرنامج الأول البرنامج الأصلى ، وتسمى الأخرى بالبرامج المشتقة ، فرفع كفاءة الموظفين يلزم لتحقيقه مجموعة من البرامج منها برنامج لانشاء معاهد تتولى تدريب الموظفين على الأساليب الفنية والعلمية للعمل ، وبرنامج آخر لتوزيع العمالة الزائدة عن العمل الى غير ذلك من البرامج اللازمة لتنفيذ البرنامج الأصلى ، وأى خلل فى البرامج المشتقة أو الفرعية يؤدى الى إعاقة تحقيق البرامج الأخرى بما فيها البرنامج الأصلى ، من هنا يسمى البرنامج المستهدف أساسا بالبرنامج الأصلى وهو رفع كفاية الموظفين وتسمى البرامج الأخرى بالبرامج المشتقة أو الفرعية .

ثانيا : السياسات :

ان ادارة أى عمل ليست بالأمر اليسير ، فهناك العديد من المشاكل المطلوب وضع حلول لها ، كما أن هناك العديد من القرارات يجب اتخاذها ، وبعض هذه المشاكل تكون من طبيعة متماثلة ، لذلك فمن الأصوب وضع قواعد تطبق على كافة الحالات المتماثلة وهذه العملية هى التى يطلق عليها " السياسات " ، فالسياسات اذن هى توجيهات عامة تقود التفكير داخل المنظمة فى المواقف المتشابهة وتوجه القرارات نحو تحقيق الأهداف المبتغاة من الخطة ، ولا يجوز الخلط بين الأهداف والسياسات ، فالأهداف هى مايراد تحقيقه من وراء الخطة أما السياسات فهى الوسائل والطرق التى اذا

ماتبعت تحققت الأهداف ، فالأهداف غاية ، والسياسات وسيلة لتحقيقها .

أنواع السياسات :

تنقسم السياسات الى ثلاثة أنواع :

السياسات الأساسية ، السياسات العامة ، سياسات القسم .

١ - السياسات الأساسية :

وهى التى تتوقف عليها جميع السياسات الأخرى وتتصل بأهداف المنظمة وتسرى على كافة اجزائها ، والسياسات الأساسية تفوق كافة السياسات ويجب أن تكون واسعة النطاق عامة ، كما يجب أن تكون مرنة وتتمتع بالقدرة على مجابهة التغيرات التى يمكن أن تحدث فى المستقبل ، ولاهميتها الخاصة فانها عادة ماتتضمنها الوثيقة التأسيسية للمشروع أو المنظمة الادارية ، وتتكفل الهيئات العليا بوضع هذه السياسة والتى تتمثل فى رئيس الدولة والحكومة والسلطة التشريعية (البرلمان) ، وفى الغالب يتسم هذا اللون من السياسة بالعمومية المطلقة وهذه السياسات من الأهمية والخطورة بمكان لأنه يتوقف عليها ضبط نشاط المنظمة .

٢ - السياسات العامة :

وهى التى توضع بمعرفة القادة الاداريين للمشروع وهى على خلاف السياسات الأساسية لأن الأولى تأسيسية تتضمنها الوثيقة الخاصة بالمنظمة ، فاذا كانت المنظمة قد وجدت عن طريق المشرع ، فالمشرع هو ذاته الذى يحدد السياسات الأساسية لها ،فى حين أن السياسة العامة توضع بمعرفة

القيادة الادارية للمنظمة وهى لذلك تكون أكثر تخصصا كما أنها أضيق نطاقا من الأولى .

٣ - سياسة القسم أو الادارة :

وهى السياسة التى تتعلق بالأقسام والفروع التى تحتويها المنظمة،وهى تعتمد أساسا على السياسة العامة التى بدورها تعتمد على السياسة الأساسية المستمدة من أهداف المنظمة ، وسياسة القسم تستهدف أساسا مواجهة المتطلبات الخاصة بالأقسام والفروع ، ومن أمثلة هذا النوع من السياسات بالنسبة لشركة ما : سياسات البيع - سياسات الانتاج - سياسات التوظف .. والى غير ذلك من السياسات كالنقل والتخزين والتوزيع والاعلان والائتمان والبحوث والعلاقات العامة .

المبادىء الأساسية التى يجب مراعاتها فى السياسات :

والسياسات أيا كان نوعها سواء أكانت أساسية أو سياسة الأقسام والادارات والفروع تخضع للمبادىء الأساسية الآتية :

١ - يجب أن تكون محددة وواضحة لكافة العاملين بالادارة ، فالسياسة الأساسية يجب أن تكون معلومة على مستوى كافة العاملين فى المنظمة وفروعها والسياسة العامة يجب أن تكون مفهومة على مستوى المديرين ومرؤسيهم وسياسة القسم على مستوى العاملين به .

٢ - يجب أن تكون مستمدة من الأهداف الموضوعة للخطة وموصلة الى تحقيقها وألا تكون متعارضة معها .

٣ - يجب ان تكون معروفة لجميع العاملين الذين يهمهم أمرها وكذلك كل تعديل يطرأ عليها .

٤ - يجب أن تكون مترابطة مع بعضها فسياسة الادارات يجب أن تكون متوائمة مع السياسات العامة ، والأخيرة يجب بدورها أن تكون متوائمة مع السياسات الأساسية .

٥ - يجب أن يتوفر لها قدر من الثبات النسبى وذلك حتى يزال الشك والتردد لدى رجال الادارة، وذلك أن السياسة غير الثابتة يمكن أن يترتب عليها التخبط وغير الاستقرار فى أداء الأعمال اللازمة للخطة مما يعوق بلوغها الهدف المنوط بها .

٦ - يجب أن تكون السياسات موضوعية مبنية على الواقع والحكم الصحيح ، ولا تكون مجرد انعكاسات شخصية للسياسة والقائمين على المنظمة .

ثالثا - القواعد :

والقواعد بصفة عامة تفرض القيام بعمل أو اتخاذ قرار ، أو الامتناع عنه فى موقف أو ظرف معين، غير أن القواعد من حيث الواقع العملى تحدد مالا يجب عمله ، ومن أمثلة ذلك القاعدة التى تقول بأنه لا يجوز نقل اعتماد وارد فى الموازنة من بند الى آخر الا بعد موافقة السلطة المختصة ، والقاعدة التى تقضى بعدم تجاوز الاعتمادات المالية ، والقواعد على خلاف السياسات لا تتيح أى سلطة تقديرية للقائمين على الخطة .

رابعا : الاجراءات :

الاجراءات هى طرق محددة سلفا أو هى صيغ محددة سلفا توضع لتنفيذ العمليات الروتينية، وتقوم على التتابع الزمنى للخطوات المطلوب تنفيذها فى عملية معينة ، وعلى ذلك فان الاجراءات تحقق مجموعة من المزايا أهمها :

١ - الاجراءات باعتبارها أحد عناصر التخطيط تحقق تجنب الفوضى فى العمليات الإدارية وذلك عن طريق تحديد الخطوات التفصيلية ، التى يجب اتباعها فى تنفيذ عملية معينة .

٢ - تقلل من المجهود الذهنى والعصبى للعاملين فى الادارة ، وذلك لأنها تجنبهم بذل الجهد أو التفكير فيما يجب عمله فى كل عملية .

٣ - تساعد على التماثل فى تصرفات العاملين فى الادارة ، كما أنها وسيلة لتحقيق التجانس فى تصرفات الأشخاص وفى العمليات الإدارية التى تقوم بها الوحدات الادارية .

٤ - تعتبر الاجراءات وسيلة من الوسائل التى تتحقق بها الشرعية وذلك بالالتزام بأداء الأعمال وفقا لطرق محددة سلفا ، وتجنب العمل الادارى العفوى والاجتهادات الشخصية .

غير انه يلاحظ ان التمسك الأعمى بالاجراءات والشكليات يؤدى الى أمراض البيروقراطية ، ويصيب الجهاز الادارى بالعقم ، لذلك فان الاجراءات وإن كانت لها فوائد الا انه يلاحظ انه يجب أن تراجع دائما وباستمرار حسبما تتطلبه ظروف المنظمة والخطة ، فضلا عن أن التمسك بالإجراء يجب أن يظل دوما معتبرا وسيلة لتحقيق هدف الخطة لا غاية فى حد ذاته .

خامسا - الطرق :

الطرق هى الكيفية التى تنفذ بها خطوة معينة ، من بين مجموعة الخطوات التى تتضمنها الاجراءات ، فمن العناصر اللازمة للتخطيط ، تحديد الطرق اللازمة لأداء العملية الادارية من حيث الجهد المبذول ، أو الوقت اللازم أو النفقات المطلوبة وهومايؤدى فى النهاية الى سرعة الأداء وخفض التكاليف وزيادة الانتاج .

المبحث الرابع

تحديد المدة الزمنية اللازمة للخطة

التخطيط كما سبق أن أشرنا فى تعريفه وهو وضع برنامج للمستقبل خلال مدة محددة ، وعلى ذلك فان التخطيط يقوم على أن العمل أو الهدف المراد انجازه وتحقيقه لا يمكن أن يتم فورا ولكن خلال فترة زمنية ، وتعد هذه الفترة المدة اللازمة لتنفيذ الخطة ، ومن هنا تظهر أهمية عنصر الوقت كعنصر من العناصر التى تتضمنها الخطة،ولذلك فمن الأهمية بمكان تخطيط استخدام الوقت الاستخدام الأمثل والعمل على عدم ضياعه ، وذلك لأن ضياع الوقت يرتب بالضرورة ضياع فى الأموال وفى الجهد وفى الغرض ، الأمر الذى يمكن أن يؤدى الى فشل الخطة أو استغراقها وقتا أكثر من الوقت المحدد لها مع مايترتب على ذلك من نفقات .

والمدة اللازمة للخطة تبدأ من لحظة البدأ فى تنفيذها وتنتهى بانتهاء التنفيذ الذى يصاحب عادة تحقيق الأهداف المرجوة من الخطة ، والبرنامج الزمنى للخطة عبارة عن كشف يتضمن كافة العمليات المطلوب تنفيذها مبينا معياد الابتداء والإنتهاء لكل عملية من العمليات التى يتقرر تنفيذها .

وتختلف الخطط من حيث مداها الزمنى الى عدة أنواع سوف نتولى بيانها حينما نتولى الحديث عن أنواع الخطط ، فقد تكون الخطة قصيرة ، أو متوسطة ، أو طويلة الأمد ، الا أنه يلاحظ لنجاح الخطة وتحقيق الهدف منها،يجب أن تقسم العمليات المطلوب انجازها الى عمليات فرعية ،وتقسم العمليات الفرعية الى عمليات أصغر ، وذلك لأن تقسيم الخطة الى أجزاء ، يؤدى الى سهولة متابعة التنفيذ فى كل مرحلة من المراحل ، كما يؤدى الى الاهتمام بكل جزء من أجزاء العمل المطلوب إنجازه ، كما يمكن عن طريق هذا التقسيم السيطرة على الخطة ، والكشف فورا عن أى عقبات تعترض التنفيذ ، وفى تحديد الزمن يجب أن يوضع فى الحسبان الأمور غير المتوقعة ، التى قد تؤدى الى تعطيل بعض مراحل التخطيط وفى هذه الحالة يتحتم البحث بسرعة عن العلاج ، ولو بتعديل أو تحوير الخطة حتى يمكن انجاز العمل المطلوب دون تأخير فيه .

الفصل الثالث

انواع التخطيط[١]

ينقسم التخطيط إلي أنواع عديدة حسب المعايير التى يعتمد عليها في تقسيم هذه الانواع ،أو وجهة النظر التى تؤخذ فى الاعتبار عند الحديث عن كل نوع من هذه الانواع ، ويمكن أن ينقسم التخطيط الى الانواع الاتية :

١- من حيث السلطة التى تتولى التخطيط .

٢- من حيث شمول التخطيط .

٣- من حيث النطاق الزمنى .

٤- من حيث النطاق الجغرافى .

وسوف نتناول هذه الانواع حسب المباحث الآتية .

المبحث الاول

- تقسيم التخطيط بالنظر الي السلطة التى تتولاه :

ينقسم التخطيط من حيث النظر الى السلطة التى تتولاه الى قسمين :

١- التخطيط السياسى .

٢- التخطيط المنهجى أو الادارى .

أولا : التخطيط السياسى :

وهو الذى يرسم السياسة العامة ويحدد الاهداف المراد تحقيقها خلال

(١) أستاذنا العميد الدكتور - سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١٨٨ .

فترة زمنية محددة ، والسلطة التى تضطلع بهذا النوع من التخطيط هي الحكومة أو الهيئات السياسية العليا فى الدولة كما تتولاه السلطة التشريعية .

ثانيا : التخطيط المنهجى أو الادارى[1] :

يفترض هذا النوع من التخطيط سبق تحديد الاهداف ويقتصر على بيان الوسائل الواجب اتباعها لتحقيق هذه الاهداف وبمعنى آخر فإن التخطيط المنهجى يقتصر على تحديد الوسائل اللازمة لتنفيذ الاهداف ووضعها موضع التنفيذ ، ولذلك فان السلطة التى تتولى هذا النوع من أنواع التخطيط هى السلطة الادارية ، علي أنه يجب أن نلاحظ أن السلطات السياسية فى تحديدها للأهداف قد تحددها بصورة مفصلة ودقيقة لاتترك للادارة أي حرية او تقدير ومن ثم يقتصر دور الادارة هنا على اختيار الوسائل اللازمة لتحقيق هذه الاهداف فحسب ، وفى أحيان أخرى تقوم السلطات السياسية بتحديد الاهداف بصورة عامة أو تضع الخطوط العريضة والجوهرية لهذه الاهداف ، وفى هذه الحالة فان مهمة التخطيط المنهجى لاتقتصر على التنفيذ فحسب بل تمتد وتتعدى الى المشاركة فى تحديد الاهداف .

(1) L . Gulick : Administive Reflection from world war 11; Alabana - 1984 P 44 .

المبحث الثانى

تقسيم التخطيط من حيث الشمول

ينقسم التخطيط من حيث شموله من عدمه الى تخطيط شامل وتخطيط جزئى .

أولا : التخطيط الشامل :

ويستهدف إحداث تغيير شامل وكلى بكافة الانشطة الاقتصادية والاجتماعية ، ويتناول كافة القطاعات وذلك لرفع المستوى العام للحياة فى الدولة أو أحد اقاليمها ، ويطلق عليه التخطيط الهيكلى .

فالتخطيط الشامل هو الذى يستهدف احداث تغييرات كلية بمختلف القطاعات بحيث يكون موضوعه كافة الانشطة المختلفة اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها ، ويستهدف التخطيط الشامل رفع المستوى العام للحياة فى الدولة أو فى أحد اقاليمها وذلك عن طريق تعبئة كافة الموارد وتكريسها لتحقيق الاهداف الموجوة من ورائه ، والتخطيط الشامل قد يكون اقليميا قاصرا علي منطقة من مناطق الدولة كما هو الأمر الأن بالنسبة لمنطقة جنوب الوادى التخطيط القومى الشامل هو اخطر انواع التخطيط واكثرها فاعلية فى التأثير على المجتمع ،وذلك لأنه يشمل كل القطاعات علي مستوى الدولة بأسرها ويعتبر من ضرورات التنمية وهو ما أشارت إليه المادة ٢٤ من دستور ١٩٧١ حيث نصت على أن يسيطر الشعب على أدوات الانتاج وعلي توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة، ويتميز التخطيط الشامل بالخصائص الآتية :

١- **أنه شامل** : أى أنه لايقتصر علي مجال معين ، وإنما يمتد الى

معالجة كافة المجالات والأنشطة اجتماعية ، اقتصادية ، ادارية ، ولكون هذا النوع من التخطيط يتسم بالشمول ، فانه يستخدم كاداة لتحقيق اهداف المجتمع وتحقيق تقدمه وذلك عن طريق تعبئة كافة الموارد والانشطة، وعلى كافة المستويات لتحقيق هذه الاهداف ، بأقصى قدر ممكن من السرعة وبأقل تكلفة وذلك عن طريق الاستغلال الامثل لكافة الموارد المتاحة .

٢- أنه مركزى : بمعنى ان الذى يتولى اقرار الخطة السلطات السياسية العليا فى الدولة وتموله الخزانة العامة للحكومة المركزية ، وهذا لايحول دون مشاركة الوحدات الادارية ، المركزية أو الاقليمية فى اعدادها الا أن اقرار الخطة الشاملة في النهاية يبقى بيد السلطات السياسية العليا فى الدولة .

وفى مصر فإن المادة ١٥٦ من دستور ١٩٧١ جعلت اعداد مشروع الخطة من أختصاص مجلس الوزراء على أن تصدر بعد ذلك بقانون طبقا للمادتين ٨٦ ، ١٨٤ من الدستور .

٣- **أنه تفصيلى** : فالخطة الشاملة تحوى تفصيلات الخطط الفرعية حيث تتضمن الخطط الفرعية لمختلف الوحدات بحيث تعرف كل وحدة ماهو مطلوب منها من برامج ومشروعات لتحقيق الخطة الشاملة :

٤-**أنه الزامى** : بمعنى أن كافة القطاعات والوحدات تلتزم بالخطة العامة والخطط الفرعية اللازمة لتنفيذها .

والتخطيط الشامل ضرورة من ضرورات التنمية ، لجأت إليه الدول للخروج من مراحل التخلف ولتحقيق التقدم ، لذلك يحظى باهتمام كبير فى

الدول كافة وعلى الأخص الاشتراكية والدول النامية بصفة عامة ، ويتطلب التخطيط الشامل جهازاً إداريا قادرا على التخطيط ، واجهزة ادارية على درجة عالية من الكفاية والكفاءة وتحمل المسئولية وهو لازم وحتمى لتحقيق التنمية .

وهو بطبيعته تخطيط طويل الأجل قد يصل لعشر سنوات وفى بعض الأحيان يصل إلى عشرين سنة .

خطوات التخطيط القومى الشامل :

تمر الخطة القومية الشاملة بالخطوات الآتية :

١- تتولى الاجهزة الدستورية كمجلس الشعب ومجلس الوزراء تحديد الاهداف فى ضوء الأهداف التى يقوم عليها النظام الدستورى والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فى البلاد ، وعلي ضوء معطيات المجتمع ومتطلباته ، وهذه الاجهزة قد تقوم بتحديد أهداف الخطة تحديدا دقيقا ، وقد تكتفى بوضع الاتجاهات العامة والخطوط الرئيسية للخطة ، على أن تقوم أجهزة الخطة بعد ذلك بوضع التفصيلات اللازمة لهذه الاهداف فى ضوء الامكانيات المتاحة وذلك حتى يمكن أن تكون هذه الاهداف واضحة وقابلة للتنفيذ .

٢- جمع البيانات والمعلومات اللازمة لاعداد الخطة والوقوف على إمكانية تنفيذها ، ويتحتم أن يتم ذلك بدقة متناهية كما يجب أن يتم ذلك على مستوي كافة القطاعات .

٣- وضع الخطط البديلة لتحقيق الاهداف ، ودراسة الاثار التى يمكن

(١) الدكتور على الحبيبى : الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١٢٥ .

أن تترتب على استخدام هذه البدائل .

٤- وضع الخطط التفصيلية لمختلف القطاعات ، وذلك لأن الخطة القومية الشاملة تتضمن مجموعة من الخطط التفصيلية فى كل قطاع على أنه يجب أن يتحقق التواؤم والانسجام بين هذه الخطط باعتبار انها جميعا تسعى الى تحقيق خطة قومية شاملة واحدة .

٥- وضع الاجراءات التفصيلية لتنفيذ برامج الخطة .

ب- التخطيط الجزئى :

يتناول قطاعا من القطاعات ، أو نشاط من الانشطة كالقطاع الصناعى ، أو الزراعى أو التعليمى ، الى غير ذلك من القطاعات أو الانشطة ، وهذا النوع من التخطيط لايمس الأسس الرئيسية للمجتمع كما لايستهدف تغيير كافة القطاعات فى الدولة ، ويلجأ اليه في معالجة أزمة من الأزمات أو تنظيم قطاع من القطاعات ؛ لذلك فهو أيسر من التخطيط الشامل الذى تتشعب جوانبه وتتشابك مجالاته ، إلا أن التخطيط الجزئى يؤدى الى ضرورة النظر بعين الاعتبار الي دراسة اثره فى المجالات الاخرى الامر الذى قد يؤدى الى التخطيط الشامل فى بعض الحالات .

المبحث الثالث

تقسيم التخطيط من حيث المدي الزمنى

تنقسم الخطط من حيث مجالها الزمنى إلي ثلاثة أنواع :

- خطة قصيرة الأجل .
- خطة متوسطة الأجل .
- خطة طويلة الأجل .

أولا : الخطة قصيرة الأجل :

وهى التى يمتد نطاقها الزمنى الى مدة قصيرة كسنة أو سنتين ، وهذا النوع من التخطيط يندر اللجوء إليه لانه نظرا لقصر مدته لايسمح بتعبئة الموارد القومية أو احداث تغييرات أساسية ويستخدم لمواجهة موقف اقتصادى استثنائى أو مواجهة أزمة من الأزمات .

ثانيا : الخطة متوسطة الأجل :

وهى التى يمتد مداها الزمنى من ثلاث الى سبع سنوات ، ويمكن الأخذ به فى سائر أنواع التخطيط وخطط التنمية،ويمكن أن تقسم هذه الخطة الى مراحل زمنية كسنة أو ستة شهور وذلك لأحكام الرقابة عليها ومتابعة نتائجها .

ثالثا : الخطة طويلة الأجل :

ومدتها قد تصل الى عشر سنوات وهذا النوع يمكن الاعتماد عليه فى الخطط القومية الشاملة لمرونتها وطول مدتها ، ويمكن أن تتضمن هذه الخطط خططا متوسطة وقصيرة يمكن خلالها متابعة نتائجها بحيث تمثل كل منها أهدافا مرحلية للوقوف على مدى تحقيق الاهداف العامة أوالرئيسية للخطة .

ويضيف البعض الآخر الى هذه الانواع الثلاثة ، التخطيط الطويل جدا والذى يمتد عادة الى عشرين أو ثلاثين عاما ويتبع فى التخطيط القومى الشامل كما يتبع فى التخطيط الذى يستهدف وضع سياسات استراتيجية طويلة المدى ، ويلقى الضوء علي المستقبل البعيد لذلك يسمى بعلم المستقبل وهو مااتجهت اليه مصر بعد حرب العاشر من رمضان حيث أصدر

الرئيس الراحل محمد أنورالسادات توجيهاته بوضع خطة طويلة المدى لتحديد الخطوط الرئيسية للتنمية القومية الشاملة حتى سنة ٢٠٠٠ ، وقد عقد مؤتمر فى القاهرة فى ديسمبر ١٩٧٤ لهذا الغرض غير أنه لم تبرز منذ هذا التاريخ و حتى الآن ملامح لأى خطة من هذا النوع ولم نلمس وجود خطط من هذا النوع .

المبحث الرابع

تقسيم الخطة من حيث النطاق الجغرافى

وينقسم التخطيط من حيث المدى الجغرافى الي تخطيط قومى وتخطيط محلى أو اقليمى ويضاف إلي هذا النوع من أنواع التخطيط التخطيط الذى يتعلق بالمدن .

أولا : التخطيط القومى :

وهو التخطيط الذى يشمل كافة الاقاليم التى تتكون منها الدولة والتخطيط القومى ، قد يكون تخطيطا شاملا بمعنى أن يشمل كافة الاقاليم، كما يشمل كافة القطاعات، وهذا النوع دائما طويل المدة يستغرق من عشر الي عشرين عاما كما قد يكون تخطيطا قوميا جزئيا بمعنى أن يشمل كافة الاقاليم إلا أنه ينصرف الى قطاع محدد ، اقتصادى أو سكانى ، زراعى ، تعليمى .. الخ والتخطيط القومى الشامل يعد من أهم صور التخطيط وأخطره لانه يتم على مستوى الدولة فى كل قطاعاتها كما انه يشمل كل إقليم الدولة وأجزائها المختلفة، وهو ينقسم الى قسمين تخطيط هيكلى وهو الذى يتعلق باهداف فلسفة الدولة الاقتصادية والاجتماعية ويستهدف تغيير عدد من المعتقدات التى تعوق تحقيق الخطة

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ١٢١ .

والثاني التخطيط الوظيفي وهو الذى يتعلق بتنفيذ فلسفة الدولة أو المذهب الذى تعتقده فلا يصاحبه أى تغيير فى الفلسفات والمعتقدات السائدة حيث تبقى كما هى .

ثانيا : التخطيط المحلى أو الاقليمى :

وهو التخطيط الذى يتعلق بمنطقة جغرافية محددة ، ويستهدف رفع مستواها والنهوض بها وتعميرها وعادة يلجأ الي التخطيط المحلى لمنطقة من المناطق على أثر مواجهة هذه المنطقة ظرفا خاصا كحرب أو زلزال أوفيضان مدمر ،وهو التخطيط الذى قامت به الاجهزة السياسية لمنطقة قناة السويس على ضوء الظروف التى عاشتها المنطقة منذ حرب ٦٧ حتى حرب التحرير فى العاشر من رمضان ، وهوما أدى الى تخطيط محلى شامل لها الهدف منه تنمية قطاعاتها المختلفة والنهوض بها .

وهذا التخطيط تأخذ به معظم الدول من أجل رفع مستوى منطقة من المناطق ومثل هذه الخطط تأخذ فى الاعتبار موارد الاقليم المختلفة والامكانيات البشرية والمادية المتاحة له .

ثالثا : التخطيط المتعلق بالمدن :

نظرا لما لوحظ من أن تعمير المدن يتم بطريقة ارتجالية لاتتفق مع قواعد التخطيط العمرانى السليم ، مما أدى الى انتشار المناطق العشوائية التى يستعصى علاج أوجه القصور فيها كما تستعصى على استيعاب المرافق الضرورة لتحقيق الخدمات العامة من طرق وكهرباء ومياه وصرف صحى ، كذلك بات ملحا أن يتم الاتساع العمرانى فى المدن القديمة على وجه الخصوص والجديدة بصفة عامة على خطط معدة من قبل تراعى أى

تطور فى المستقبل .

والملاحظ أن علاج أوجه القصور فى المدن القديمة يواجه مصاعب عديدة وقد لايتحقق إلا بازالة النمو العشوائى للمدن ولكن يسهل التخطيط فى المدن العمرانية الجديدة وهذا مانلمسه فى المدن والمجتمعات العمرانية المنشأة حديثا[١] .

وهذه الصور المختلفة للتخطيط تتداخل مع بعضها ، وعلى سبيل المثال فان التخطيط القومى قد يكون شاملا وقد يكون جزئيا، كما قد يكون طويل المدة، أو متوسط المدة كما قد يكون قصير المدة ، ومن هنا يوجد تخطيط شامل محلى قصير المدة أو تخطيط شامل قومى طويل المدة وهكذا فى سائر أنواع التخطيط .

---

(١) د/ سليمان الطماوى - الادارة العامة - ص ١٨٩ ، ١٩٠ .

الفصل الخامس

العوامل التى تؤدى إلى نجاح التخطيط

لنجاح الخطة يجب أن يتوفر لها بعض المقومات سبق أن أشرنا الى بعضها عند الحديث عن العناصر المختلفة للتخطيط كضرورة تحديد الأهداف وحصر الامكانيات البشرية والمادية وتحديد المدد بدقة وإلى جانب ذلك فإن هناك عوامل أخرى يجب أن تتوفر لكفالة نجاح الخطة وتحقيقها للأهداف المبتغاة منها .

ويقرر فايول أن عوامل نجاح الخطة يحتم أن تتوفر لها مقومات أربع :

١- الوحدة .

٢- الاستمرار .

٣- المرونة .

٤- الدقة .

ويقصد فايول بالوحدة أن يتوفر للمنظمة خطة واحدة تتفرع عنها خطط مشتقة أو فرعية تكون متكاملة مع الخطة الرئيسية وغير متعارضة معها ، كما يقصد بالاستمرار أن يتوفر للخطة عدم الانقطاع بأن يكون التخطيط مستمرا وهو مايتحقق بالمتابعة والرقابة الدائمة .

أما المرونة فإن « فايول » يقصد بها قابلية الخطة للتكيف مع التغييرات والظروف الخارجية، فى حين أن الدقة تعنى مدى مطابقة ما أسفر عنه واقع الانجازات وفقا لمراحل الخطة وبرامجها مع بيانات التنبؤ بواقع المستقبل فإذا كان هناك فرق كبير بين التنبؤ والواقع فإن الخطة فى

هذه الحالة تكون غير دقيقة وهو مايهددها بالفشل .

ويمكن أن نجمل العوامل التى تساعد على نجاح الخطة فوق ماذكرنا فى العوامل الآتية[١] :

١- مرونة الخطة .

٢- متابعة الخطة

٣- اعلان الخطة .

٤- المساهمة فى اعداد الخطة وتنفيذها .

٥- مركزية الخطة .

٦- الزامية الخطة

وفيما يلى تفصيل هذه العوامل :

المبحث الأول

مرونة الخطة[٢]

مرونة الخطة من العوامل التى اجمع علماء الادارة على ضرورة توفرها لكفالة الخطة الناجحة، وتتحقق المرونة بامكانية تغيير الخطة وتحويرها بحيث تستطيع مجابهة التطورات التى تحدث فى المستقبل ولم تكن متوقعة عند وضع الخطة ، أو لم يكن من الممكن توقعها عند وضعها ،ذلك أن

---

(١) د/ أحمد الشنتناوى - القيادة الادارية الحديثة - مرجع سابق ص ٩٣ ومابعدها.

د/ أنور أحمد رسلان - مرجع سابق - ص ٦٩ .

د/ عبدالملك عودة - مرجع سابق - ص ١٤٠ وما بعدها .

(٢) د/ على شريف - الادارة العامة المعاصرة - ١٩٨٨ - الدار الجامعية - ص٢٢٧

د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق ص ١٢٩ .

الخطة لاتخرج عن كونها توقعات للمستقبل لابد وأن تتضمن قدرا من الاخطاء أو سوء التقدير عند التنفيذ ،الأمر الذى يحتم مرونة الخطة وذلك لان الجمود يمكن أن يقوض الخطة بأسرها ويؤدى الى فشلها حينما تواجه أول مشكلة لم تضعها الخطة في الحسبان ، وعلى ذلك فان الخطة الناجحة هى التى تغير اتجاهها وذلك بتحوير بعض عناصرها لتتفق مع التطورات التي قد تحدث أثناء تطبيق الخطة وذلك اذا ماوقعت ظروف طارئة تؤدى الى ذلك. وهنا تبرز أهمية الخطط والبرامج البديلة التى تكفل ملاءمة الخطة العامة مع الواقع. وتحوير الخطة لبعض عناصرها ومواءمة نفسها مع الأحداث الجديدة لايؤثر على الاهداف التى تبتغى الخطة تحقيقها ، كما لايعنى ذلك أيضا تغيير هذه الأهداف ، أو الاستغناء عنها ، وإنما يعني ذلك تغيير الطرق والوسائل الموصلة إلى هذه الاهداف . فمرونة الخطة تؤدى دائما وباستمرار الى السير الى الامام صوب الاهداف رغم العوائق والصعوبات التى يمكن ان تحدث. ذلك ان التنبؤ قد يخطىء الأمر الذى يتعين مواجهته بما يمكن السير نحو الهدف وبأقل تكلفة . وذلك عن طريق استخدام خطط فرعية بديلة يمكن اللجوء إليها اذا ماحدثت هذه العوائق أثناء تنفيذ الخطة العامة .

وتزداد أهمية المرونة وتطلب دائما فى الخطة كلما كانت الخطة طويلة المدى وذلك لان التنبؤ بالمستقبل هنا مهما كان دقيقا فانه لايمكن أن يغطى كافة التوقعات أو الاحتمالات التى يمكن أن تحدث في المستقبل وهو مايؤدى الى ضرورة توفير المرونة الكافية للخطة لكى تتوفر لها القدرة علي مجابهة الظروف غير المتوقعة ولتحقيق هذه الأهداف البعيدة .

كما تكون المرونة ضرورية أيضا إذا كانت الأهداف التى تبغى الخطة

تحقيقها كبيرة ومن ثم فانه يجب أن تتوفر فى الخطة المرونة الكافية لتغطى كافة الاحتمالات وذلك بالقدر الذي يتناسب مع علو الأهداف وأهميتها التى تبغى الخطة تحقيقها ، وهو مايؤدى الى وضع كافة الاحتمالات والتوقعات والخطط البديلة لكي تستطيع الخطة تحقيق أهدافها الكبيرة مع هذه الظروف غير المتوقعة .

فالخطة الناجحة هى التى يمكن أن تحتوى الظروف الطارئة والاحتمالات غير المتوقعة ، أما إذا كان من شأن هذه الظروف ، احتواء الخطة فان ذلك يعنى فشل الخطة ويمثل البعض أهمية المرونة بالنسبة للخطة ، فيقرر بأن الخطة المرنة بمثابة سفينة تعبر المحيط تستهدف الوصول الى الميناء المحدد لها ، وهي فى سبيل الوصول إلى هذا الهدف قد تفاجأ بعوامل جوية لم تكن في الحسبان كالعواصف والانواء فتلجأ إلى تغيير طريقها أو تهدىء من سرعتها مؤقتا ، كما قد تتخلص من بعض حمولتها ، ولكن لاتغير من نقطة الوصول المحددة لها ، من أجل ذلك فان الخطة الناجحة يجب أن تتضمن خططا بديلة لمواجهة مثل هذه الاحتمالات وهو مايؤدى الى ضرورة ان تتضمن الخطة خططا وبرامج فرعية لكي تواجه بمقتضاها الخطة الأصلية مثل هذه الاحتمالات ، وهو ماينتج عنه تعدد الخطط التى تستهدف تحقيق أهداف واحدة . فالنظر إلى الامور بنظرة ضيقة وعدم وضع التوقعات المحتملة فى الحسبان يؤدى الى اضفاء الجمود على الخطة وتقويضها وذلك لأن التخطيط هو عملية واسعة متشابكة ومترابطة ، يجب أن يضع المخططون كافة الاحتمالات والتوقعات التي يمكن ان تحدث فى الحسبان ورسم الخطة على هذا الاساس. ومرونة الخطة لا تتعارض مع الزاميتها لان الخطة وان كان يجب أن تكون ملزمة فى أهدافها وبرامجها الاساسية إلا

أنها يجب أن تضع فى الحسبان خططا بديلة يمكن الالتجاء اليها عند حدوث أمور غير متوقعة [١].

المبحث الثانى

متابعة الخطة [٢]

متابعة الخطة والوقوف على سير تنفيذها بانتظام واطراد من اهم المقومات التى تكفل نجاحها ، وتتحقق المتابعة بمقارنة ماتم تنفيذه فى المرحلة الزمنية المحددة وما كان متوقعا حدوثه خلال هذه المرحلة ، ويجب أن تتم متابعة الخطة ومراجعتها بصفة دورية ومستمرة فى ضوء الاحداث والتوقعات الجديدة ، وقد تؤدى المراجعة الى اكتشاف فروق أساسية وجوهرية بين ماتم انجازه وبين ما كان متوقعا ، كما قد تكون هذه الفروق بسيطة وغير مؤثرة ، فاذا كانت الفروق بين ما أنجز وما كان ينبغى إنجازه بسيطة ، فهذه ليس من شأنها النيل من كفاءة الخطة لأنه يمكن التغلب عليها ولاتؤثر فى صلاحيتها، وذلك علي خلاف الفروق الجوهرية فانها تنال من كفاءة الخطة ، وعندئذ يتحتم الوقوف على أسبابها وعلاجها فورا وبأقصى سرعة ، حتى لايؤدى ذلك الى فشل الخطة ، وقد يتحدد العلاج بتشديد الرقابة على القائمين بتنفيذ الخطة ،أو بانشاء وحدات جديدة ،أو تعديل القواعد والاجراءات ووضع قواعد واجراءات جديدة ، ويتوقف نجاح العلاج من عدمه على مرونة الخطة .

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب – المصدر السابق – ص ١٢٩ .

(٢) د/ اسماعيل صبرى عبدالله – مدخل لدراسة الاقتصاد الاشتراكى – معهد التخطيط القومى – مذكرة رقم (٩٣٠) – القاهرة – ١٩٦٩ – ص ٤٧-٤٩ .

وفى بعض الحالات يكون سبب انحراف الخطة عوامل مفاجئة لم تكن متوقعة ، ففى مثل هذه الحالات قد يصعب العلاج ، كما لو تعرضت الخطة لعوامل مفاجئة ناتجة عن كوارث طبيعية أو أعمال حربية ، وفي مثل تلك الظروف قد يقتضى الأمر تعديل الخطة ذاتها لمواجهة تلك الاحداث وذلك بوضع خطة جديدة .

غير أنه يجب أن نلاحظ أن من النادر أن تتطابق النتائج المتوقعة أو التى يستهدف تحقيقها مع النتائج التى تحققت بالفعل فى أى خطة من الخطط ،غير أن الفروق البسيطة لاتوضع فى الاعتبار وليس من شأنها أن تنال من الخطة فى حين أن الفروق الكبيرة هى التى تؤثر وتقتضى مواجهتها وكشفها فى الوقت المناسب عن طريق مراجعة الخطة والاستعانة بالخطط والبرامج البديلة ، وذلك حتى لاتتفاقم الأسباب التي تعوق الخطة فيحدث انحراف جسيم وأخطر من الأول يمكن أن يؤدى إلي استحالة العلاج والقضاء على الخطة بأكملها وفشلها ، وكل ذلك لا يتيسر إلا بمداومة مراجعة الخطة والتقييم الدورى لها فى ضوء الاحداث والتوقعات الجديدة مما يساعد على إعادة النظر فيها فى الوقت المناسب وعلى ذلك فإن متابعة الخطة تتيح كشف الفروق فى حينها .

المبحث الثالث

اعلان الخطة

من العوامل الهامة التى تؤدى الى كفالة نجاح الخطة إحاطة المسئولين عن تنفيذها ببنودها ومراحلها المختلفة ، كما يقتضى وقوفهم على الاهداف التى تستهدفها الخطة وأن يقف كل واحد منهم على الدور الذى يناط به فى تنفيذ الخطة ، وتحديد علاقة هذا الجزء بالخطة الكلية ، فكثيرا ماتعرف

الوحدات الفرعية الدور الذى يناط بها واجزاء الخطة المحددة لها ، ولكنها لاتدرى عن علاقة هذه الاجزاء بالخطة الكلية شيئا ، لذلك فان من المفروض
اعلان الخطة وإعلام من يقومون بتنفيذها ببنودهاو بمراحلها وأهدافها ، وتحديد دور كل منهم فيها ، وبيان علاقة دور كل منهم وموقعه من الخطة الكلية ، وإعلان أو اذاعة الخطة يتيسر بسهولة فى المنظمات الصغيرة حيث يمكن اعلان الخطة شفاهة أو بتقارير مبسطه إلا أن الأمر يختلف فى المنظمات الكبيرة ، لذلك فانه من القواعد الأساسية التي تكفل نجاح الخطة فى هذه الحالة وجوب إحاطة كافة العاملين على تنفيذ الخطة ، بالخطة فى مجموعها ،و بأهدافها ، ومراحلها والوسائل اللازمة لبلوغ الاهداف من الخطة وتحديد العلاقة بين المراحل المختلفة لها .

المبحث الرابع

مساهمة القائمين على تنفيذ الخطة فى وضعها أو ديمقراطية الخطة

كما أنه من العوامل التى تكفل نجاح الخطة وتحقيقها لأهدافها ، مساهمة القائمين على تنفيذها فى وضعها ، وذلك لأن من شأن هذه المساهمة أن تكون الخطة اكثر قبولا ، ويتوفر لدى القائمين بتنفيذها الرغبة والاستعداد لتنفيذها ، كما أن المساهمة فى وضع الخطة تجعل القائمين على تنفيذها أكثر إدراكا للاهداف المحددة للخطة ، الأمر الذى يؤدى الى أن يحول دون اعفائهم من التنصل من المسئولية، وذلك لكونهم شاركوا فى وضعها ولايستطيعون التعلل بأى سبب من الاسباب إذا حدث قصور فى

التنفيذ ادى إلى عدم تطابق النتائج المتحققة مع النتائج التي كانت متوقعة، وذلك لان المشاركة فى وضع الخطة يؤدى الى خلق الشعور بالمسئولية فى تنفيذ الخطة ،وهذه المساهمة تحقق « ديمقراطية الخطة » ومن ثم لابد وأن يتحقق نوع من المشاركة من قبل المساهمين فى تنفيذ الخطة فى وضعها واعدادها .

والمشاركة فى وضع الخطة تتحقق بطرق وأساليب مختلفة منها[1]:

١- أخذ رأى القادة الاداريين عن طريق تشجيعهم على تقديم الاقتراحات للادارات العليا أو المسئولين عن وضع برامجها .

٢- كما قد تتحقق المشاركة باستشارة القادة الاداريين قبل وضعها .

٣- وقد تتحق أيضا المشاركة عن طريق دعوة القادة الاداريين بأن يضع كل منهم الجزء من الخطة الذى يناط به تنفيذه على ضوء الاهداف المطلوب تحقيقها ، وقد تتحقق المشاركة في وضع الخطة عن طريق انشاء جهاز يتولي مناقشة بنود الخطة مع المديرين .

٤- وفى النهاية تتحقق هذه المشاركة بإنشاء ادارات فرعية فى المنظمات الادارية تتولي مهمة المشاركة فى التخطيط كما هو المتبع فى جمهورية مصر العربية حيث توجد ادارات للتخطيط فى الوزارات والهيئات العامة لكي تتابع نشاط الوزارة أو الهيئة على ضوء الاهداف التي يراد تحقيقها من الخطة .

---

(١) د/ عادل حسن ، د/ على شريف ، د/ محمد فريد الصحن - تنظيم وادارة الأعمال - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٨٨ - ص ١٤٦ ومابعدها .

المبحث الخامس

مركزية الخطة

إذا كنا قد اشرنا فيما سبق أنه يتحتم أن يتحقق بقدر الامكان نوع من المشاركة من قبل المساهمين فى تنفيذ الخطة وفى وضعها واعدادها إلا أنه من الضرورى أن يتم وضع الخطة واقرارها فى صورتها الرسمية عن طريق السلطات المركزية العليا فى الدولة وحدها والهدف من ذلك ضمان وحدة الهدف ، وضرورة تحقيق التوافق والانسجام بين مكونات الخطة ، لذلك نجد أن المتبع أن يتم اعداد الخطة بواسطة جهة مركزية مسئولة عن التخطيط فى الدولة حيث تعرض على الحكومة (رئيس الدولة فى النظام الرئاسى أو رئيس مجلس الوزراء فى النظام البرلمانى) بعد ذلك وقد يتطلب الأمر موافقة السلطة التشريعية، وغالبا مايتم ذلك في نطاق الخطط القومية على النحو الذى بيناه فى موضعه ويلاحظ أن مركزية الخطة لاتحول دون لا مركزية التنفيذ. ومركزية الخطة تضمن وحدة أهدافها وتحقيق التناسق والترابط بين برامجها وغالبا مايتم ذلك بواسطة جهاز مركزي مسئول ثم يتم اقرار الخطة بعد ذلك من قبل السلطة المختصة البرلمان أو الحكومة أو هما معا .

ويلاحظ أنه فى الدول الاشتراكية يتم التخطيط بأسلوب مركزى أى تتولي وضعه السلطة المركزية ، غير انه يلاحظ انه وان كان يتم مركزيا إلا أن ذلك لايعنى أن يتم فى نطاق المركزية المطلقة بحيث تنعدم ارادة الاقسام والقادة الاداريين في الاقاليم بشأن المساهمة في وضع الخطة ، ذلك أنه من المفروض فى الخطة القومية ، أن يبدأ اعداد الخطة من أسفل الى أعلى وفى هذه الحالة تتبلور مختلف المشروعات والاقتراحات فى صورة خطة عامة تعتبر مركزية بالاداة التى تتولي إصدارها ، وهذه الأداة

غالبا ماتكون السلطة التشريعية ومن ثم فانها تعتبر مركزية بالقانون الذى يصدر بها ، ثم تتجه الخطة بعد ذلك من أعلى الى أسفل فى مرحلة التنفيذ وهذا هو المفهوم السليم لقاعدة مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ .

المبحث السادس

الزامية الخطة

من عوامل نجاح الخطة ضرورة أن تتضمن الخطة وسائل الالتزام بها وذلك باحترام الاهداف التي تسعى الى الوصول اليها وكفالة تنفيد برامجها التنفيذية ، والزامية الخطة من المسائل الضرورية والهامة فى البلاد ذات النهج الاشتراكى والدول النامية، حيث أن معظم هذه الدول تملك فى غالب الأمر وسائل الانتاج وتسيطر عليها ، الأمر الذي يستوجب أن تلتزم الاجهزة الادارية المختلفة ببرامج الخطة واهدافها، في حين أن هذا الالتزام أقل إلحاحا فى الدول ذات النظام الحر . وتوفر هذه العوامل الى جانب استكمال التخطيط لعناصره التي سبق أن أشرنا اليها بالتفصيل يحقق للتخطيط مقومات عوامل نجاحه.

الفصل السادس

التخطيـط فى مصـر

اذا كانت معظم الدول على اختلاف مذاهبها وارتباطاتها السياسية قد وقفت على أهمية التخطيط ، فاتخذته منهجا لها لتحقيق التقدم والرخاء والقضاء على أسباب التخلف ، فان أهمية التخطيط بالنسبة للدول النامية أهم بكثير، ذلك لانه يعتبر الوسيلة الوحيدة التى يمكن عن طريقها الخروج من مرحلة التخلف ، وهذه الدول فى سعيها الى تحقيق ذلك تكون فى حاجة ماسة الى جهود مكثفة لتدارك مافاتها من الزمن وللقضاء على مظاهر التخلف ،كما يزيد من أهمية التخطيط بالنسبة لهذه الدول ان امكانياتها محدودة للغاية، وأهدافها ضخمة لاتتناسب مع ماتنشد تحقيقه من أهداف ، الأمر الذى يؤدى بالضرورة الى التفكير فى كيفية الاستفادة من هذه الموارد المحددة إلى أقصى حد ، وهو مايتيحه التخطيط العلمى السليم ومن ثم بات مسلما أن التخطيط بالنسبة لهذه البلاد يرقى الى مرتبة الضرورات مما يحتم ضرورة الأخذ به للخروج من نطاق التخلف[1] .

ومن هنا تبدو أهمية التخطيط بالنسبة لجمهورية مصر العربية ، ذلك أنه يعتبر الوسيلة العلمية الوحيدة التي عن طريقها يمكن تحقيق التقدم ودولة الرخاء العام والقضاء علي مظاهر التخلف الذي استشرى فى كافة الاجهزة وسنورد فى عجالة كلمة مختصرة عن التخطيط ومراحل الأخذ به فى مصر .

لم تعرف مصر التخطيط إلا فى المشروعات الخاصة قبل ثورة ٢٣

---

(١) د/ سليمان الطماوى - الادارة العامة - ص ١٩٢ .

يوليو سنة ١٩٥٢ وذلك أمر طبيعى فى ظل النظام الرأسمالى الذى كان سائدا قبل الثورة ، وفي الفترة التى أعقبت الثورة اتجهت مصر الى الأخذ بالتخطيط .

وكان فاتحة هذا الاتجاه صدور القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على إنشاء لجنة التخطيط القومى على أن يرؤسها رئيس مجلس الوزراء ويختار أعضاؤها بقرار من مجلس الوزراء من بين الوزراء ونوابهم ، وبمقتضى المادة الثانية من هذا القانون كلفت « لجنة التخطيط القومى » بوضع خطة قومية شاملة لبرامج الانتاج والخدمات للنهوض الاقتصادى والاجتماعى فى الدولة تنفذ فى أمد محدود على أن تتضمن الخطة اهدافا رئيسية وتوجه نحو الوصول اليها جمع القوى القومية، حكومية أو غير حكومية وذلك فى برامج ومشروعات منسقة ومدروسة .

كما قررت المادة الثالثة على أن تحدد الاهداف الرئيسية للخطة القومية والمدة اللازمة للوصول اليها على أساس الطاقة الماليةوالخبرة الفنيةواليد العاملة وإمكانية التنفيذ والنجاح وذلك مع مراعاة مقتضيات أمن الدولة وسلامتها فى الداخل والخارج وبما يتفق والقواعد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقاليد .

وقد أكد دستور ١٩٥٦ حرص مصرعلى الأخذ بالتخطيط فنصت المادة السابعة منه على « أن ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطط مرسومة تراعى فيها مبادىء العدالة الاجتماعية وتهدف الى تنمية الانتاج ورفع مستوى المعيشة » وقد أعيد نص هذه المادة فى الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة - مصر وسوريا - عام ١٩٥٨ م .

وفى عام ١٩٥٧ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٧ الذى ألغى القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥٥ المشار إليه وقد نظم هذا القرار لجنة التخطيط القومى على أسس جديدة وقد صدرت عدة قوانين وقرارات بعد ذلك أكملت هذا القرار أهمها : القانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٦٠ بشأن التخطيط القومى والمتابعة والذى حل محله القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣، والقرار الجمهورى رقم ١٣٢٩ لسنة ١٩٦٠ بشأن اعداد الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها والقرار الجمهورى رقم ١٣٤٨ لسنة ١٩٦١بشأن إنشاء المجلس الأعلى للتخطيط القومى واختصاصاته ، والقرار الجمهورى رقم ١٣٤٩ لسنة ١٩٦١ بشأن اختصاصات اللجنة الوزارية لشئون التخطيط القومى .

وفى سنة ١٩٦٠ وضعت أول خطة خمسية قومية شاملة (١٩٦٠ - ١٩٦٥) ثم الخطة الخمسية القومية الشاملة الثانية ١٩٦٥ - ١٩٧٠ الذى اثر علي تنفيذها عدوان ١٩٦٧ وأعاق بلوغ اهدافها وهوما أدى الى إستبدالها بخطط سنوية .

وقد أكد دستور ١٩٧١ أهمية التخطيط فأفرد له المواد من ٢٣ الى ٣٩منه مبينا أسس التخطيط ومقوماته ، ففي المادة ٢٣ نص الدستور على أن « ينظم الاقتصاد القومى وفقا لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومى ، وعدالة التوزيع ، ورفع مستوى المعيشة ، والقضاء علي البطالة وزيادة فرص العمل ، وربط الأجر بالانتاج ، وضمان حد ادنى للاجور ، ووضع حد اعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول" فهذه المادة بينت المبدأ العام فى التخطيط فى حين أن المواد الاخرى أشارت الى بقية الأحكام من حيث سيطرة الشعب على كافة ادوات الانتاج وتوجيه فائضها وفقا لخطة

التنمية ، كما أشارت المادتان ٨٦ ، ١١٤ من نفس الدستور على أن مجلس الشعب يقر الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتصدر الخطة بقانون .

وتأكيدا لأهمية التخطيط فى مصر افردت له وزارة خاصة كما أنشأت لجنة وزارية للخطة فى ١٩٧١/٥/٢٥ لتقوم بوضع خطة خمسية واخرى عشرية للتنمية ومن بين الاهداف التى سعت إلى تحقيقها هذه اللجنة التنمية الادارية وزيادة كفاية الجهاز المركزي الادارى للدولة واستخدام الاساليب العلمية والتكنولوجيا الحديثة .

غير أن حرب ١٩٧٣ قد أثرت على مجريات هذه البرامج وبعد حرب ١٩٧٣ وضعت خطط شاملة لمنطقة القنال لإزالة آثار العدوان ، ثم وضعت خطة ١٩٧٨ - ١٩٨٢ ثم الخطة الخمسية الثانية ١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ - التي كانت تستهدف زيادة الانتاج بنحو ٦و٢٢ مليار جنيه بمعدل زيادة حوالى ٥و٥٪ سنويا ليصل الى ٨و٩٩ مليار جنيه عام ١٩٩٢/٩١ . ثم الخطة الخمسية الثالثة من ١٩٩٢ حتى ١٩٩٧ . وهذه هى الخطة المنفذة الآن ، كل ذلك أدى الى زيادة أهمية التخطيط بهدف التنمية فى كافة الميادين حتى سنة ٢٠٠٠[١] .

---

(١) للمزيد من التفصيل :
د/ سليمان الطماوى - الادارة العامة - ص ١٩٢ ومابعدها .
د/ محمد رفعت عبدالوهاب - الادارة العامة - ص ١٣٥ ومابعدها .

الباب الرابع

القيـــادة الاداريـــة

تلعب القيادة الادارية دورا أساسيا وهاما فى العملية الادارية إذ أن القيادة الادارية هى الرأس المفكر للمنظمة الادارية ، فحياة المنظمة الادارية وازدهارها لايتوقف على البناء الادارى لها ، أى على الهيكل الادارى الذى تقوم عليه ، ولا من البناء القانونى الذى رسمه المشرع ، بل يتوقف فى المقام الأول على القيادة الادارية التى توفرت لها ، ولهذا كان القائد الادارى القلب النابض للادارة .

وقد اثبتت الدراسات الكثيرة أن إنتاجية أو انجاز عمل معين يتأثر بنوعيه القيادة التى تقود المنظمة الادارية ، لما لها من تأثير فى العاملين بها ، كما أن معظم أفكار المديرين وقراراتهم إن لم تعتمد على قبول المرؤوسين ومساندتهم يمكن أن تصير غير عملية وغير اقتصادية ، والمرؤوسون يمكنهم أن يصلوا بهذه الافكار والقرارات الى هذه النتيجة بوسائل لها شكلها القانونى ، بحيث لايمكن مؤاخذتهم أو محاسبتهم عنها ، والقيادة الحسنة تخلق روح الولاء للجهاز، وتنمى لدى العاملين فيه الشعور بالفخر والانتماء إليه وتقود المنظمة لتحقيق اهدافها ومثل القائد الادارى كمثل الربان يقود سفينته عبر الانواء وفى لجج البحار حتى تصل الى بر الامان. فلا يقتصر دور القيادة فى المنظمة الادارية على مجرد القيام بواجباتها بل تتعدى الى بث النشاط فى نفوسهم وبث روح التعاون والعمل المشترك[1].

---

(١) د/ سليمان الطماوى – المصدر السابق – ص ١٥٧ ومابعدها

وفى تعرضنا للقيادة الادارية نتعرض للموضوعات الآتية حتى يمكن الوقوف على الجوانب المختلفة للقيادة الادارية :

الفصـــل الأول – نتناول معنى القيادة .

الفصـــل الثانى – نتعرض فيه للسمات التى يجب أن تتوفر في القائد الادارى .

الفصـــل الثالث – الاساليب المختلفة لاختيار القادة .

الفصـــل الرابع – أنواع القيادة الادارية .

الفصل الخامس – الوظائف المختلفة للقيادة الادارية .

الفصل الأول

تعريف القيادة الادارية

يراد بالقيادة معان مختلفة ، فقد يراد بها القيادة الادارية وهى تعنى الشخص الذى يتولى القيادة في جهاز إدارى بأكله ، أو بأحد فروعه طبقا للموقع الذى تمارس فيه القيادة عملها فى البناء التنظيمى لهذا الجهاز . كما قد يقصد بها القيادة السياسية وهى تعنى القادة الذين يرسمون السياسة العامة ويحددون الاهداف العليا التى تنشد الدولة تحقيقها ، وهكذا فالقيادة تتنوع بتنوع المجال الذى يمارس فيه القائد نشاطه (ادارى- سياسى - اقتصادى - اجتماعى ..الخ) والذى يعنينا فى مجال دراسة الادارة العامة هو القيادة الادارية .

وقد اختلف الباحثون فى وضع تعريف محدد للقيادة الإدارية وتحديد مفهومها بدقة ، فالبعض ينظر اليها على انها تعنى « مجموعة من الصفات اذا توافرت فى شخص معين أصبح قائدا اداريا » كما عرفها البعض الاخر بأنها « فن استمالة الافراد للتعاون فى تحقيق هدف مشترك » ويعرفها آخرون بأنها » القدرة على التأثير فى الناس وجعلهم يتعاونون على العمل لتحقيق هدف يجدونه كلهم مصلحة لهم » فى حين يعرفها فريق آخر بانها « الشكل الذى تتخذه السلطة عندما تدخل فى عملية تنظيمية » ويحدد البعض الآخر ماهية القيادة « بانها عملية إستشارية متبادلة يلعب فيها التأثير دورا هاما حيث يستطيع بعض القادة أن يتحكموا فى طاقة الآخرين وان يوجهوا سلوكهم وتفكيرهم فى اتجاه واحد»

ويقول آخرون فى تعريف القيادة بأنها « فن الادارة » اذ هو - أى الفن - النشاط المؤثر فى الجهاز الادارى وبدونها يفقد التنظيم قدرته على تحقيق أهدافه [١].

من هنا نجد اختلاف مناهج الباحثين وتباين منازعهم فى الانتهاء الى تعريف محدد للقيادة يمكن الوقوف عنده أو الركون إليه ويكون جامعا مانعا لمعنى القيادة وعناصرها، ويرجع ذلك الاختلاف الى اختلاف وجهة نظر الباحثين فى تغليب عنصر من العناصر التى يجب أن تتوفر فى القائد الادارى ، فالبعض يغلب وجود السلطة الرسمية وتدخلها وهؤلاء انصار نظرية « السلطة الرسمية » ، فى حين ينظر البعض الآخر إلى عنصر التأثير والاستمالة الذي يحدثه القائد الادارى وهؤلاء هم أنصار« نظرية السلطة المقبولة »، كما ينظر البعض الآخر إلى مهام القائد ووظائفه ، وهؤلاء انصار « نظرية الوظيفة » فالتعريفات السابقة يمكن ردها جميعا إلى هذه النظريات الثلاث السابقة وعلينا أن نتعرض للنظريات المختلفة التى حاولت أن تقف علي « ماهية القيادة » كل فى مبحث خاص .

---

(١) د/ عبدالكريم درويش ، د/ ليلى تكلا - أصول الادارة العامة - مكتبة الأنجلو المصرية - ١٩٧٦ - ص ٣٩٩ .

د/ على عبدالمجيد - الأصول العلمية للادارة والتنظيم - دار النهضة العربية - ١٩٨٠ - ص ٣٤٦ .

د/ خميس السيد اسماعيل - السلوك الادارى - دار الهنا - ١٩٨١ - ص ١٢٦ .

د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٣٥٧ ومابعدها .

المبحث الأول

تعريف القيادة الادارية

على أساس نظرية السلطة الرسمية

وأنصار هذه النظرية وهم الكتاب التقليديون حيث يعرفون القيادة بأنها « الشكل الذى تتخذه السلطة عندما تدخل فى عملية تنظيمية » حيث يربطون بين القيادة وبين السلطة فيرون أن القيادة موازية للسلطة الرئاسية وتستطيع بارادتها المنفردة أن تحمل الجماعة على الخضوع لارادة القائد فى أى اتجاه ادارى يوجه اليهم خشية المساءلة والعقاب ، ومن هنا كان تعريف القيادة بالمعنى السالف ذكره وهو نفس المعني الذى اشار إليه البعض الآخر بقوله أن « القيادة تمثل السلطة اللازمة لممارسة مهامها القيادية » . وقد ظل هذا المعنى سائدا منذ القرن التاسع عشر حتى الربع الأول من القرن العشرين حيث كانت القيادة مرادفة للسلطة التي تتيحها القواعد الرسمية للرؤساء الاداريين فى ظل التدرج الهرمى للمنظمة « السلطة الرئاسية » وعلي ذلك فالقائد الادارى هو الذى يتمتع بسلطة اصدار الأوامر والتي يتعين علي المرؤوسين تنفيذها وطاعتها وإلا تعرضوا للجزاء ،وهذه النظرية تعود أفكارها للعالم الالمانى ماكس فيبر عن التنظيم البيروقراطى(١) .

وقد تعرضت هذه النظرية لنقد شديد حيث أنها خلطت بين القيادة والسلطة وجعلتهما شيئا واحدا فالقيادة لاتمثل السلطة ، ولاتعتبر الاخيرة

(١) د/ خميس السيد اسماعيل - السلوك الادارى - ص ١٣٢ .

د/ أحمد رشيد - نظرية الادارة العامة - ١٩٨١ - ص ٢٩٩ .

د/ مصطفى صبحى السيد - القيادة الادارية فى العصر الحديث - ١٩٨١ - ص٢٠٦، ٢٠٧ .

إلا وسيلة من وسائل القيادة لايلجأ اليها القائد الادارى إلا إذا حتمت الظروف استعمالها عند الضرورة الاقتضاء ، إذ أن هناك وسائل أخرى يستخدمها القائد غير عنصر السلطة كالحث والاستمالة والتأثير والتشجيع والترغيب والترهيب الي غير ذلك من الوسائل ، وعلى ذلك فان تعريف القيادة بمقتضى وسيلة من وسائلها أمر غير مقبول ، لذلك لم تلق نظرية السلطة الرسمية تأييدا من الباحثين ،وذلك لأنها تؤدى إلى التحكم والاستبداد والدكتاتورية داخل المنظمة الادارية خصوصا السلوكيين منهم الذين يعرفون القيادة علي انها تعاون ومشاركة بين التابعين والقائد الادارى فى تحديد الاهداف وأساليب العمل حتى يستطيعون القيام بالعمل بنفس راضية تنعكس على الانتاج بالزيادة وعلى الجهاز الادارى بالفاعلية والتأثير ، فضلا عما تؤدى إليه من انعزال المديرين عن مرؤسيهم واستئثارهم بالسلطة دون مشاركة أعضاء التنظيم وهو أمر يتعارض مع الديقراطية ، كما أنه ليس من المؤكد أن تؤدي أساليب السلطة الرسمية الي أداء التابعين أعمالهم بفاعلية بل قد يستخدمون سلاح الاضراب لمواجهة دكتاتورية القائد ، الى جانب أن هذه النظرية أغفلت تماما الدافع الاجتماعى فى التنظيمات الادارية والذى يتمثل فى ان العاملين ليسوا آلة صماء وإنما هم بشر لهم حاجات ومصالح وأهداف شخصية لايمكن تجاهلها ، كما أن هذه النظرية تقتل الروح المعنوية لدى العاملين مما يؤثر على طاقتهم الانتاجية ، الى جانب ان هذه النظرية تتجاهل سائر عناصر القيادة الادارية الأخرى، كما أن هذه النظرية تخلط بين الرئيس الادارى والقائد الادارى بالرغم من وجود فوارق أساسية بينهما . كل ذلك أدى الي عزوف العلماء عن التسليم بهذه النظرية .

المبحث الثانى

تعريف القيادة على اساس نظرية السلطة المقبولة

قد عاب السلوكيون من علماء الادارة العامة النظرية السابقة وانتهوا إلى أن القيادة تقوم على التعاون المشترك بين القائد والتابعين فى أساليب العمل وتحقيق الاهداف حتى يتم العمل بنفس راضية سواء كان من القائد الادارى أو التابعين ، وذلك من شأنه أن ينعكس على الانتاج بالزيادة وعلى الجهاز الادارى بالفاعلية والتأثير .

لذلك نادى السلوكيون بنظرية السلطة المقبولة على خلاف الكتاب التقليديون، والسلوكيون يربطون « بين القيادة والرضاء والقبول الاختياري للسلطة » ، فالسلطة لايمكن ان تفرض علي الجماعة وانما تقبلها الجماعة على اساس القبول والرضاء الاختيارى،اذ ان الجماعة بطبيعتها تنفر من السلطة الآمرة التى تقوم علي القهر مستخدمة سلطة الأمر والنهى ، بينما تستجيب للتأثير والاقناع والحفز المعنوى المبنى علي التقارب والمشاركة فى الرأى والتوجيه ، فالقائد الادارى ترتيبا على ذلك هو الذى يستطيع أن يحمل الاخرين علي التعاون معه تعاونا اختياريا فى سبيل تحقيق هدف المنظمة ويتوقف ذلك على قدرته علي التأثير على العاملين وخلق الولاء بينهم وغرس روح الفريق فيهم من أجل بلوغ الاهداف .

ويبرر أنصار هذه النظرية لرأيهم بأن القائد الذى يعتمد على السلطة وحدها من النادر أن ينجح لان السلطة قد لاتسعفه فى اغلب الاحيان على تحقيق الاستجابة اللازمة لتنفيذ توجيهاته وقراراته المختلفة ، اذ ان الجماعة تنفر من الأمر ، فى حين أنها تستجيب لعنصر الاستمالة والتقارب والمشاركة ، فالقيادة الحقيقة اذن هي التى تقوم علي توفر القدرة على

الاستمالة والتأثير وليس علي الخوف من المساءلة والعقاب .لان الذى يعتمد على ماتوفر لديه من سلطة كثيرا مايخفق في قيادته نظرا لدخوله فى كثير من التحديات والخلافات مع العاملين الذين يتفننون فى وضع الصعوبات أمامه ، ويخلقون له المواقف الحرجة التي لايستطاع علاجها بالسلطة وحدها، أو بالمساءلة والعقاب ، وهنا تفقد السلطة غير المقبولة عنصر الاستمالة الذى يتحتم أن يتوفر للقائد الادارى .

ويشترك انصار هذه النظرية مع انصارالنظرية السابقة فى اعتمادهم على الوسيلة التي يستخدمها القائد لتعريف القيادة الادارية إلا أنهم يميزون بين القائد الاداري والرئيس فالأول هو الذى يعتمد علي التأثير والاقناع والاستمالة ، ولايلجأ الي الاوامر الادارية إلا عند الضرورة ، بينما يعتمد الرئيس الادارى علي السلطة ويستخدم أسلوب الاوامر الادارية وسلطة المساءلة والعقاب فى اخضاع مرؤوسيه بصفة أساسية ، ويؤخذ على هذه النظرية أيضا أنها تعرف القيادة بحسب الوسيلة ، وان كان اعتمادهم على عنصر التأثير والاستمالة يعطى بعدا جديدا ومطلوبا فى القيادة وهوالرضا المبنى على التأثير والاستمالة إلا أنه لايجوز أن تعرف القيادة على أساس التأثير والاستمالة وحدهما لأنهما كما أشرنا وسيلتان من الوسائل التى تستخدمها القيادة التى تسهم فى الوقوف على ماهية القائد الادارى ولايجوز أن تعرف القيادة بأحد عناصرها فضلا عن أن هذا التعريف يتجاهل كسابقه العناصر الاخرى .

المبحث الثالث

تعريف القيادة على الأساس الوظيفى

وأنصار هذا الاتجاه يعرفون القيادة الادارية على أساس الهدف من وظيفة القائد والغاية منه فيعرفون القائد الادارى بأنه « الشخص الذى ينظم ويراقب أعمال الأخرين » ففى التعريفين السابقين « السلطة الرسمية والسلطة المقبولة » قام كل تعريف منهما على تعريف القيادة بالوسيلة دون الغاية ،وهو مالم يسلم بها الكتاب المنهجيون حيث يعرفون القيادة على أساس الوظيفة التي يمارسها القائد ، وبمعنى آخر فانهم ينحون نحو الهدف أو الغرض المرجو من القيادة، وهو هنا قيادة المنظمة الادارية وتحقق الهدف المنوط بها والذى يتمثل فى أداء الوظائف الادارية ويجعلون ذلك أساسا للوقوف على معني القيادة ، وعلى ذلك فالقائد الادارى هو الشخص الذي ينظم وينسق ويراقب أعمال الآخرين لتحقيق أهداف المنظمة الادارية وقد وجه إلي هذا التعريف عدة انتقادات أهمها أنه يبنى القيادة الادارية علي أساس الهدف أوالغرض من القيادة الادارية ويتجاهل دور الوسيلة ومن ثم فانه تعريف للقيادة الادارية بعنصرمن عناصرها وهو الهدف أو الغرض من القيادة وكذلك فانه تعريف قاصر لانه لايتضمن الجوانب المختلفة للقيادة الادارية .

المبحث الرابع

التعريف المختار للقيادة الادارية

نظرا لقصور التعريفات السابقة للقيادة اتجه الرأى الى أن التعريف الامثل لها هو الذى يجمع بين الوسيلة التي ركز عليها التعريفان الأول والثانى وبين الهدف أوالغرض من القيادة وهو الذى ركز عليه التعريف الثالث للقيادة الادارية .

فالغرض من القيادة أو هدفها يتمثل فى القيام بالوظائف الادارية لتحقيق الاهداف الادارية ، ووسيلتها فى تحقيق تلك الغاية الاستمالة والتأثير ، وحفز العاملين علي قبول السلطة أوبناء على مقتضيات السلطة الرسمية بما تحويه من مساءلة وعقاب ، ولاغنى مطلقا للقيادة الادارية الناجحة عن استخدام الوسيلتين - الاستمالة والتأثير والحفز ، فإذا لم تجد هذه الوسيلة فلا مفر من استعمال السلطة الرسمية التى تتمثل فى الأوامر والنواهى الادارية وماتحويه من العقاب والمسئولية ، علي أن يكون استخدام هذه الوسيلة عند الضرورة والاقتضاء حينما لاتجدى الاستمالة .

وعلي ذلك فإن التعريف الامثل للقيادة هو ماإنتهى إليه البعض فى أنها تتمثل فى النشاط الايجابي الذى يباشره شخص معين فى مجال الاشراف الادارى على الاخرين لتحقيق غرض معين بوسيلة التأثير والاستمالة أو استعمال السلطة الرسمية عند الاقتضاء والضرورة [١].

(١) د/ خميس السيد اسماعيل - القيادة الادارية - دراسة نظرية ومقارنة - رسالة دكتوراه ١٩٧١ - ص ٣٨ .

د/ خميس السيد أسماعيل - المصدر السابق - ص ٣٨ ومابعدها .

د/ عادل حسن ، د/ على شريف ، د/ محمد فريد الصحن - تنظيم وادارة الاعمال - المصدر السابق - ص ٣١٣ .

فهذا التعريف يحوي عناصر ثلاثة :

١- النشاط الايجابى الذى يمارسه القائد الادارى فى مجال اشرافه على اعمال الاخرين .

٢- تحقيق الغرض أو الهدف من وراء هذا النشاط .

٣- تخير الوسيلة الملائمة لتحقيق هذا الغرض .

وتبرز أهمية التعريف فى أنه يميز بين من يعتبر قائدا اداريا ومن لايعتبر كذلك .

فالعنصر الأول : من عناصر هذا التعريف هو النشاط الادارى المتمثل فى الاشراف الادارى على عمل الاخرين فالشخص الذى لايقوم بهذا الاشراف لايمكن أن يعتبر قائدا اداريا فالكاتب الذى يؤدى عمله بنفسه ، والمستشار الذى ينفرد بتقديم مشورته للآخرين ، والمحاسب والمهندس والمحامي والطبيب وكل أولائك الذين يقدمون خبرة أو خدمة دون أن يرتبط أداء أعمالهم بالاشراف على أعمال الآخرين هؤلاء جميعا لايعتبرون قادة ،علي أن هؤلاء متى تغير موقفهم ومارسوا سلطة الاشراف علي الآخرين أمكن إعتبارهم من القادة كل في مجاله إذ أن السمة الأساسية للقيادة هى الاشراف علي النشاط الجماعي وتوجيه وضبط سلوك ممارسيه اذا ماتطلب الأمر ذلك .

وعلى ذلك فإن القيادة غير الموجهة وهى التى تفتقر الى توجيه الآخرين، تخرج من نطاق هذا التعريف السابق ، إذ أنها لاتعتبر قيادة لأنها لاتمارس اشرافا أو توجيها . كما يجب أن يكون الاشراف علي الاعمال الآخرين ناتجا عن سلوك ايجابى فإذا إتخذ القائد لنفسه موقفا

د/ عادل حسن ، د/ على شريف ، د/ محمد فريد الصحن - تنظيم وادارة الاعمال - المصدر السابق - ص ٣١٣ .

سلبيا على الجماعة أعمالا لمبدأ يعرف باسم « دعه يعمل » فان ذلك لايمثل سلوكا إيجابيا للممارسة بمقتضاه يصبح قائدا اداريا ، فالموقف السلبى مهما كانت النتائج المترتبة عليه لاينتج قائدا اداريا . اللهم إلا إذا كان اختيار الموقف السلبى كان نتيجة مواقف ايجابية انتهت الى تفضيل هذا الموقف .

أما العنصر الثانى وهو الغرض الذى تسعى الادارة الى تحقيق وهو يتحدد فى الهدف من توجيه وتنظيم ومراقبة أعمال الآخرين وهو القيام بالوظائف الادارية المنوطة بالقائد ، وهذا الهدف يتنوع بتنوع الأعمال الادارية إذ أن الأعمال الادارية ليست نمطية أى متشابهه وإنما يختلف بعضها عن البعض الآخر .

العنصر الثالث : من عناصر القيادة وهو الذى يتمثل فى الوسيلة وهذه الوسيلة كما أشرنا قد تتحدد فى التأثير والاستمالة ، فإذا لم تجد فان وسيلة السلطة التي يجب أن تستخدم عند الاقتضاء والضرورة ، فهى التى يجب أن يمارسها القائد ، والقائد الناجح هو الذى يتخير الاسلوب المناسب الذى يؤدي إلى نجاح العملية الادارية ، وقد يكون ذلك باستخدام وسيلة التأثير والاستمالة فإذا لم تجد يتحتم استخدام السلطة الرسمية عند الضرورة والاقتضاء بشرط أن يبدأ أولا بعنصر الاستمالة والتأثير .

واستخدام وسيلة التأثير والاستمالة من القواعد المؤكدة فى الفقه الإسلامى ، يقول الامام الغزالى فى نصائحه لأحد الامراء « إنك متى أن أمكنك أن تعمل الأمور بالرفق واللطف فلا تعملها بالشدة والعنف » قال صلى الله عليه وسلم « كل والٍ لايرفق برعاياه لايرفق الله به يوم القيامة» ودعى عليه الصلاة والسلام فقال « اللهم الطف بكل والٍ يلطف برعيته ،

وأعنف على كل والٍ يعنف على رعيته » فالقائد الاداري في الفقه الإسلامي يجب عليه دائما وأبدا كفرض ديني أن يتخير الوسيلة التي يحقق عن طريقها الهدف من ممارسة العمل المنوط به وذلك بأن يراعي في أوامره ونواهيه حال الرعية ، ذلك أن لكل صنف من الرعية صنف من السياسة فقد تجدي وسيلة الاستمالة والتأثير مع شخص لكنها لاتجدي مع غيره وفي هذه الحالة يستخدم السلطة الرسمية ، إلا أنه دائما وأبدا يجب أن يبدأ بالوسيلة الأولي . وهو ماقرره إبن طباطبا - في الفخري في الآداب السلطانية - بقوله « فلا ينبغي أن يهدد من يكفي في تأديبه الاعراض والتقطيب كذلك لاينبغي أن يحبس من يكفي في تأديبه التهديد ، كما أنه لايضرب من يكفي في تأديبه الحبس[1] .

(١) للمؤلف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة بالقانون ٢٠٣ وما بعدها - الفخري في الآداب السلطانية لابن طباطبا - ص ٢٩ .

الفصل الثانى

السمات التى يجب أن تتوفر فى القائد الادارى

من البدهيات أنه ليس باستطاعة كل شخص أن يكون قائدا اداريا اذ لابد من توافر سمات أو صفات معينة فى الشخص كى يرتقى سلم القيادة الادارية . وهذه السمات منها ما ينسبه بعض الكتاب الى خصائص ذاتية أو فطرية فى ذات القائد الادارى الناجح ، ومنها ما هو مكتسب يرجع الى الخبرة والممارسة والتدريب .

واذا كان كتاب الادارة العامة يتفقون فيما بينهم على ضرورة توفر خصائص معينة فى القائد الادارى ، الا انهم قد اختلفوا حول تحديد هذه الخصائص ، ونجم عن هذا الاختلاف ظهور نظريات أربع رئيسية فى هذا الصدد وهى - النظرية الذاتية - النظرية الموقفية - النظرية التفاعلية - نظرية السمات المشركة .ونتناول كل من هذه النظريات على الوجه التالى :

المبحث الأول

النظرية الذاتية

The Individualitstic Theory

تركز النظرية الذاتية وتسمى أيضا بالنظرية الفردية ، فى الصفات اللازمة لتكوين القادة ،وقد اتفق القائلون بها على أن القائد لابد وأن تتوفر فيه مجموعة من الصفات الذاتية أو الفردية بها يصير قائدا اداريا ، الا أن القائلين بهذه النظرية تشعبوا الى اتجاهات عديدة بالنسبة للوقوف على هذه السمات مما أدى الى أن تندرج تحت هذه النظرية اتجاهات ثلاث نخصص لكل منها مطلبا .

المطلب الأول

نظرية السمات Trait Theory

منطلق هذه النظرية أن القيادة تتولد نتيجة توفر مجموعة من الخصائص الذاتية فى الفرد ،كالصحة والسلامة الجسمية ، والحالة النفسية ، والذكاء ، والقدرة على التصرف ، والمبادأة ، وحسن تقدير الأمور ، والمهارة الفنية ، وقوة التأثير ، والقدرة على اشباع الحاجات العامة ، والتمتع بالحساسية السياسية ، وحاسة الحكم على الأشياء ، والقدرة على الاتصال والتعبير عن الرأى بطريقة واضحة .

وقد أفاض الكتاب فى تحليل هذه السمات ومحاولة اعلاء بعضها على البعض الآخر ومنهم من قسم هذه السمات الى قسمين رئيسيين ، يتمثل أولهما فى اتصاله بذات القائد أى هى مجموعة من الخصائص والسمات الفطرية التى توفرت فى القائد وتتصل بشخصه بينما يتصل ثانيهما بالخبرة التى يكتسبها القائد [١] .

ويلاحظ على أنصار هذا الاتجاه أنهم بالغوا فى حصر السمات اللازمة

---

(١) للمزيد من التفصيل فى هذا الشأن راجع :

د/ محسن العبودى - الاتجاهات الحديثة فى القيادة الإدارية - دار النهضة العربية - ١٩٨٤ - صـ ٧٨ - ٨٦ .

د/ نواف سالم كنعان - القيادة الإدارية - رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة - ١٩٧٨ - صـ ٣٦٤ .

أحمد الشنتناوى - القيادة الإدارية الحديثة - دار المعرفة - ١٩٦٧ - صـ ١٨٠ ومابعدها .

ماجد راغب حلو - مرجع سابق - صـ ٤٣

للقيادة ، الى الحد الذى يتعذر معه امكان توفر هذه السمات فى شخص واحد ، كما أنه من الصعب اجراء حصر عام للسمات نظرا لاختلاف الناس فى تكوينهم وسماتهم ، على أن أهم مايؤخذ على هذه النظرية هو اهمالها أثر الموقف الذى يتعرض له القائد على هذه السمات كما لم تفرق هذه النظرية بين السمات الموروثة والمكتسبة .

وعلى ذلك لا نستطيع التسليم بمفهومها المطلق اذ أن السمات من المسائل النسبية التى تختلف باختلاف المواقف ، وان كنا نسلم بأن القائد يتحتم أن تتوفر فيه بعض السمات الفطرية والمكتسبة والتى قد لا تتوفر فى غيره .

المطلب الثانى

نظرية الرجل العظيم

تقوم هذه النظرية على أن القيادة تتطلب أشخاصا من ذوى المواهب غير العادية أو الممتازة النادرة كقوة التأثير فى الجماعة وقد تساعده الظروف على احداث تغييرات فى هذه القدرات أو الصفات غير العادية من شأنها أن تؤدى الى صقلها أو تغييرها [١].

وتفترق نظرية الرجل العظيم عن نظرية السمات فى عدم تناولها مختلف السمات التى ينبغى توافرها فى القادة ، وانما تقتصر فى ذلك على الصفات البارزة أو النادرة فى القائد كقوة الشخصية وتأثيرها و بمعنى أدق على الموهبة وماتحدثه من آثار فى نفوس الآخرين .

---

(١) د/ خميس السيد اسماعيل - القيادة الإداية - رسالة دكتوراة - حقوق القاهرة - دار الهنا - ١٩٧١ - ص ٤٤.

على أن نظرية الرجل العظيم لم تلق قبولا حسنا من غالبية الكتاب ، اذ لم يعد كافيا القول بأن نجاح الأعمال يرتبط بفكرة الرجل العظيم الذى يولد موهوبا للقيادة ، علاوة على عدم تحديدها للملامح الواضحة لشخصية الرجل العظيم ، الى جانب اهمالها لطبيعة الظروف والمواقف المتغيرة واختلاف البيئات ،فضلا عن ان هذه النظرية لا يمكن ان تعتبر نظرية تقوم على أساس علمى لأنها تربط بين القيادة وصفات فذة يجب أن تتوفرفيها، كما أنها لا تفسر كافة مستويات القادة الاداريين .

لذلك فان نظرية الرجل العظيم لا تصلح لتحديد الخصائص اللازمة للقيادة الادارية الحديثة ، وان صلحت لتحديد صفات بعض القيادات العسكرية أو السياسية أو القبلية فى مجتمع معين فى وقت معين .

المطلب الثالث

نظرية التابعين

تعتمد هذه النظرية على كون التابعين يتبعون القائد الذى يحقق لهم مطالبهم ويقوم على اشباعها وذلك بفضل قدرته على التعرف على تلك المطالب والعمل على تحقيقها .

وبالرغم من النزعة الانسانية لهذه النظرية وما لاقته من تأييد بعض الكتاب الاجتماعيين الا أنها غير كافية حيث أنها تجاهلت سائر السمات النظرية عدى تلبية مطالب التابعين ، فضلا عن تجاهل السمات المكتسبة وأثر الموقف ،ولا يمكن التسليم بها للتعرف على سمات القائد الادارى ، حيث حصرت هذه السمات فى قدرة القائد فى تحقيق مطالب من يقودهم فحسب ،حيث أن مهمة القائد لا تنحصر فقط فى اشباع حاجات التابعين

بل إن مهمة القائدأيضا السعى لتحقيق أهداف المنظمة الادارية .

يتضح من العرض السابق عدم كفاية النظريات الذاتية فى تحديد الخصائص الأساسية للقيادة ، ولذلك ظهرت النظرية الموقفية .

المبحث الثانى

النظرية الموقفية

Situational Theory

منطلق هذه النظرية يرجع الى أن الموقف القيادى الذى يتعرض له القائد الادارى هو العامل المؤثر والمباشر فى تحديد السمات المطلوبة فى القائد الادارى ، وبالتالى لا يمكن وضع قائمة بالسمات الواجب توافرها فى القائد الادارى بصفة مطلقة ، بل إن هذه السمات نسبية ترتبط بالمواقف وتتحدد على ضوئها،فالموقف هو الذى ينتج القائد الادارى ويشكله(١).

ويرتب أنصار هذه النظرية على ذلك أن سمات القيادة العليا تختلف عن سمات القيادة المتوسطة وفى نفس الوقت تختلف سمات هاتين القيادتين عن سمات القيادة المباشرة وكل ذلك نتيجة لاختلاف السمات اللازمة لكل موقف ، كذلك تختلف سمات القائد باختلاف طبيعة العمل ، فسمات

---

(١) د/ خميس السيد اسماعيل - السلوك الإدارى - مرجع سابق - صـ ١٤٢ -١٤٣ .

صالح الشبكشى - القيادة - مجلة العلوم الإدارية - ديسمبر ١٩٦٨ - العدد الثالث - صـ ٢٢٩ .

د/ مصطفى صبحى السيد - القيادة الإدارية فى العصر الحديث - رسالة دكتوراة - حقوق الإسكندرية - ١٩٨١ - صـ ١٨٩ .

- د/ عادل حسن ، د/ محمد فريد الصحن - مرجع سابق - صـ ٣٢٤ ، ٣٢٥ .

- أنور رسلان - الإدارة العامة - صـ ١٦٣ - ١٦٤ .

القائد الاداری تختلف عن سمات القائد العسكرى أو القائد السياسى ، واختلاف السمات أساسا يعود الى الموقف الذى يتعرض له الشخص ، ولا أدل على ذلك من أن الرئيس الامريكى ايزنهاور قد حقق نجاحا فى القيادة العسكرية فى الوقت الذى لم يستطع فيه تحقيق النجاح فى القيادة الادارية بنفس الدرجة ،ويرجع الفضل الى النظرية الموقفية فى انها نبهت الى ضرورة تحليل المواقف للكشف عن الخصائص أو السمات التى ينبغى توافرها فى القادة ، فضلا عن الموقف الذى ينتج قائدا اداريا قد لا يؤدى نفس النتيجة بالنسبة لشخص آخر ومن ثم يختلف القادة ويتنوعون بحسب تنوع المواقف واختلافها .

والواقع أن هذه النظرية وإن نجحت فى بيان اختلاف القادة باختلاف المواقف ، الا أنها قد أغفلت وجود سمات عامة مشتركة ينبغى توافرها فى كل قائد ناجح .

المبحث الثالث

النظرية التفاعلية

The Interactional Theory

يرى أنصار هذه النظرية أن القيادة هى عملية تفاعل اجتماعى ، فالقائد الناجح هو الذى تتوفر فيه القدرة على التفاعل مع الجماعة ويكون باستطاعته تحقيق أهدافها وتلبية مطالبها وحل مشكلاتها وتوطيد الصلة بينه وبينها (١) .

(١) د/ أنور رسلان - المصدر السابق - ص ١٦٤

فنظرية التفاعل هذه تقف موقفاوسطا بين النظريات الذاتيةوالنظرية الموقفية حيث تتطلب التكامل والتفاعل بين سمات القائدومتطلبات الموقف. وهذه النظرية نجحت فى تسليط الضوء على أهمية الإتجاهات السلوكية وبيان أثرها فى الخصائص القيادية التى تكفل القيادة الناجحة. فهى لم تركن الى السمات الشخصية أو المكتسبة وحدها.كما لم تركن الى الموقف وحده،وانما تتحقق القيادة نتيجة التفاعل بين السمات والمواقف ومن ثم فان هذه النظرية تعتبر أقرب النظريات الى المنطق والعقل وتجسيد للقيادة فى الواقع (١).

المبحث الرابع

السمات المشتركة

يرى بعض علماء الادارة العامة أن هناك سمات مشتركة أو عامة يتعين أن تتوفر في القائد الادارى وهؤلاء هم أنصار نظرية السمات المشتركة .

ونظرية السمات المشتركة المتطلبة فى القائد نادى بها الكتاب الأوائل الذين عالجوا موضوع القيادة الادارية كما أن بعض المحدثين تشيعوا لهذه النظرية ، ومن هؤلاء شيستر برنارد Chester Barnard حيث ذهب

(١) د/ خميس السيد اسماعيل - السلوك الإدارى - مرجع سابق - صـ ١٤٤ ،
ولسيادته - القيادة الإدارية - صـ ٤٨ .
صالح الشبكشى - القيادة - صـ ٢٣١ - ٢٣٣ .
د/ محسن العبودى - الإتجاهات الحديثة فى القيادة الإدارية - دارالنهضة العربية - ١٩٨٤ - صـ ٣١ .

الى أن سمات القائد الادارى هى :

١ - الحيوية والقدرة على التحمل.
٢ - الحزم ويتحقق بالقدرة على التقرير وعدم التردد .
٣ - الاقناع .
٤ - المسئولية وتتحقق بالتصدى للعمل والقدرة على تحمل نتائجه
٥ - القدرة الذهنية .

أما ريتشارد ويل Richard Weil فقد ذهب الى أن سمات القائد تتجسد فى نوعين من الخصائص النوع الأول خصائص فطرية كقوة الشخصية ، والذكاء ، والحدس الذى يتمثل فى الإحساس المرهف الذى يساعد على سرعة تفهم الأشخاص والأحداث والقدرة على توقع الأحداث . أما الخصائص المكتسبة فهى تتمثل فى الخبرة والقابلية للتكيف أو القدرة عليه والمهارات الخاصة وهذه الخصائص يمكن تنميتها وتطويرها بعد شغل الوظيفة .

فى حين أن كليتون وماسون Cleeton and Mason فقد حددا هذه الخصائص فى الآتى :

١ - الصحة والنشاط .
٢ - القدرة على تحمل المسئولية والتفويض فيها.
٣ - دفع الآخرين أو حفزهم .
٤ - الطموح .
٥ - تفتح الذهن .
٦ - المثابرة أو الإصرار .
٧ - المبادأة أو المبادرة .
٨ - الشجاعة .
٩ - القدرة على التنظيم .
١٠- الاجتهاد .
١١- القدرة على التحليل والتقييم .
١٢- الاهتمام .
١٣- الحساسية الاجتماعية .
١٤- القــوة .
١٥- القدرة على الحكم على الناس.
١٦- المعرفة الفنية .
١٧- القدرة على التعاون.
١٨- القدرة على اتخاذ أو صنع القرارات
١٩- القيادة.

وأخيرا ذهب رنسيس ليكرت Rencis Likert الى أن خصائص القائد تضم أربع مجموعات :

الأولى :من حيث علاقته بالعاملين فيجب أن يكون مخلصا متعاونا ، مهتما بهم وبأسلوب عملهم وبانجازاتهم ، وأن يقدم لهم مساعدته فى كل وقت بطريقة وروح ايجابية .

والثانية : من حيث نشاط المنظمة فيجب أن يكون متحمسا له ،ومدركا لأهميته .

والثالثة : من حيث المهارة الفنية فيجب أن يكون قادرا على التخطيط وعلى التنظيم السليم .

أما الرابعة والأخيرة : من حيث الشخصية فيجب أن تكون له شخصية ديمقراطية محببة وحسنة [١].

ويمكن على ضوء ما انتهى اليه علماء الادارة العامة فى تحديد السمات المشتركة يمكن أن نقرأن هذه السمات هى :

- أن يكون فى صحة جيدة قوى الإحتمال .
- أن يكون نظيف الحياة طاهرها ، ذا خلق طيب وسلوك حسن .
- أن يكون مستبشرا متفائلا فالروح المرحة للرئيس الادارى غالبا ماتكون مصدرا كبيرا لبث العزيمة لدى المرؤوسين لانها تحدث نفس الأثر عندهم فهى تخلق جوا ملائما للفكر والتنفيذ ومن المفهوم خطأ أن ابتسامة القائد الادارى تقلل من كرامته .
- أن يكون هادئا فى الأزمات مسيطرا على أعصابه سريع التفكير فى

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن - مبادىء الإدارة العامة - صـ ٧٣٣ .
د/ محمد رفعت عبالوهاب - ص ٣٧٢ - ٣٧٥

أوقات الخطر ، فالأشخاص تحب التعامل مع الشخص الهادىء لأنها تعرف أنه يستطيع الرقابة على نفسه فى الأوقات العصيبة .

- أن يكون ثابت المزاج لا يغير قراراته حسب أهوائه فمن الخطر أن يكون الإدارى متشائما اليوم متفائلا الغد ، لأن ذلك يجعل المرؤوسين فى حيرة من أمرهم ويشعرون هم أنفسهم بالتوتر والتقلب .

- ألا يكون أنانيا فالمرؤوسين لا يثقون فى الرئيس الإدارى الأنانى ، خصوصا اذا كان يسعى للحصول على مكاسب نتيجة اقتراحات أو أفكار تقدموا هم بها .

- أن يكون صادقا ، فالصدق لدى الإدارى من شأنه أن يولد الصدق لدى الموظفين فكل الحقائق سواء كانت مريرة أم سارة ، تكون على المنضدة

- أن يكون حسن التصرف ، وليس من حسن التصرف جرح شعور الموظف أو كرامته بأى شكل كان ،لأن ذلك يخفض من الروح المعنوية له ولزملائه .

- يجب على الإدارى أن يكون حازما فى تصرفاته ولكن بدون خشونة والحزم يظهر فى استعداد الإدارى لتحمل مسئولياته ومواجهة مشاكل العمل ، ولا يقصد بالحزم عدم الإنصات للحقائق .

- أن تتوفر لديه الخبرة فى مجال عمله .

- يجب على الإدارى أن يتكلم بدقة وفى الموضوع مباشرة ، وألا يتكلم أكثر من اللازم ، واذا تناقش فيجب عليه اعطاء الفرصة لتفهم وجهة نظر الآخرين .

- أن يكون ماهرا وقادرا على التكيف .

- أن يكون لديه قدرة التنسيق واحداث الترابط داخل التنظيم .

- أن يكون لديه القدرة على اقامة اتصالات وثيقة سواء داخل التنظيم الذى يتولى قيادته أو بين هذا التنظيم وبين التنظيمات الأخرى ، وذلك بغرض الإسهام فى تحقيق أهداف التنظيم ككل .

- أن يكون لديه استعداد طبيعى للاقناع ، والرغبة فى خلق حوار داخل المنظمة والبعد عن الأسلوب التسلطى فى الإدارة .

- أن يكون ماهرا ، وقادرا على التكيف .

- أن يكون لديه الإستعداد لتحمل المسئولية والقدرة على تأكيد ثقة مرؤوسيه فيه .

- تقديس الصالح العام وتقديمه على كافة الإعتبارات الأخرى .

- الربط بين التصرفات الإدارية والسياسة العامة للدولة بما يحقق الصالح العام .

- القدرة على تناول العلاقات الإدارية من كافة زواياها والتوفيق بينها بأفق واسع .

- القدرة على اختيار أفضل الأساليب التى تكفل الحصول على أكبر قدر من الكفاية الإنتاجية .

- القدرة على اكتشاف وتقدير مميزات الآخرين وامكانياتهم والعمل على استغلالها [1].

(١) د/ أنور رسلان - الإدارة العامة - صـ ١٦٥ - ١٦٦ .

وهذه الصفات من الصعوبة أن تستجمع فى شخص واحد ويتوقف كمال القائد الإدارى على إستجماعه أكبر قدر منها ، ومن ثم فان سردنا لهذه الخصائص لا يعنى تطلبها جميعا فى شخص واحد لأن ذلك متعذر ، إن لم يكن مستحيلا (١).

يتضح مما سبق أن صفات القائد الإدارى الناجح هى خليط من الصفات الجسمانية ،الطبيعية ، الأخلاقية ، والصفات الموروثة أو المكتسبة ، فضلا عن الموهبة الطبيعية للإدارة والتى تكفل للشخص أن يدرك بسهولة أفضل الطرق للوصول الى الهدف الذى تبتغيه الإدارة العامة .

والمسلم به كما أشرنا أنه من النادر أن يجمع قائد إدارى واحد بين تلك الشروط كافة على أنه كلما توفر فى الإدارى أكبر قدر منها كلما كان أقرب الى المثل الأعلى للقيادة الإدارية .

الخبرة وسمات القائد الإدارى :

ومما يثيره علماء الإدارة العامة فى هذا الخصوص ، تساؤلهم عن مدى التخصص الفنى المطلوب فى الرئيس الإدارى ، فهل يتطلب حسن القيادة

(١) د/ محسن العبودى - الإتجاهات الحديثة فى القيادة الإدارية - دار النهضة العربية - ١٩٨٤ - صـ ٧٨ - ٨٦ .

د/ نواف سالم كنعان - القيادة الإدارية - رسالة دكتوراة - حقوق القاهرة - ١٩٧٨ - صـ ٣٦٤ .

أحمد الشنتناوى - القيادة الإدارية الحديثة - مرجع سابق - صـ ١٨ ومابعدها .

د/ سليمان الطماوى - الإدارة العامة - مرجع سابق - صـ ٩١ ومابعدها .

د/ أنور رسلان - المصدر السابق - صـ ١٦٥ - ١٦٦ .

د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - صـ ٢٧٢ ومابعدها .

الإدارية أن يحيط الرئيس الإدارى بفرع التخصص المنوط بالإدارة التى يرؤسها .

تشير قاعدة التنظيم الى ازدياد الكفاية الإنتاجية للمنظمة كلما وزعت الوظائف على أساس التخصص ، ولكن المسلم به من ناحية أخرى أن التخصص مطلوب فى الدرجات الوظيفية الدنيا ، بينما تقل الحاجة الى التخصص فى الدرجات العليا حيث يقتصر دور القيادة الإدارية على الإشراف والتوجيه والرقابة .

ولهذا فقد لاحظ البعض أن العلماء الذين يصلون الى مناصب القيادة الإدارية انما يشغلون مناصبهم بفضل استعدادهم الشخصى للقيادة ، استنادا الى ما نالوه من علم ، لأن الكفاية العلمية تقل أهميتها كلما ارتفع المنصب فى السلم الإدارى(١) .

الفرق بين الرئيس الإدارى والقائد الإدارى :

ولكن يلاحظ أن البعض من الآراء يتجه الى أن يميز بين الرياسة والقيادة على أساس مصدر السلطة ، حيث تكون السلطة فى الأول مستمدة من المنصب ومن الوضع الرسمى بما يكسبه للفرد من حقوق وواجبات وبما يضفيه عليه من هالة ومكانة ، وبما يقرره من دور رسمى يلعبه الفرد فى حياة المنظمة . أما مصدر السلطة فى القيادة فهى الجماعة نفسها . بمعنى أن تفاعل القائد مع جماعته يولد فيها الرغبة فى تبعيته ، والسير معه طواعية فى الطريق الذى يقودهم فيه لما يجدونه فى القائد من

---

(١)د. سليمان الطماوى - مبادئ علم الادارة العامه - مرجع سابق - ص ١٦٤ وما بعدها.

تجسيد لآمالهم ومثلهم وتعبير عن أمانيهم وحاجاتهم المختلفة[١].

ومن ثم يتحدد الفرق الأساسى بين الرئيس الإدارى وبين القائد هو أن الأول يعتمد كثيرا على السلطة المرخص له بها من أعلى،تلك السلطة من مباشرته لوظيفته ، وهو فى هذا يعتبر مفوضا على الجماعة ويمارس سلطته بمقتضى ما تتيحه له القوانين واللوائح الإدارية وهو يدخل فى نطاق السلطة الرئاسية التى جوهرها الاطلاق وتقوم على التبعية التدرجية ، أما القائد فيستمد سلطاته من الجماعة ذاتها وبما تتيحه له القوانين[٢].

فالقيادة تنبع من الجماعة ويشعر الأعضاء بالحاجة اليها ، وتؤمن بأهداف الجماعة شاعرة بشعورها مستمدة منها سلطاتها ، أما الرياسة فتستمد سلطتها من سلطة خارج الجماعة ويقبل الأعضاء سلطتها خوفا من العقاب ، والرئيس مفروض على الجماعة يهمه صونا لمركزه الإبقاء على مابين أجزاء الجماعة من تباعد .

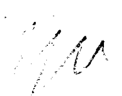
وعلى هذا فقد يكون الرئيس الإدارى قائدا وقد لا يكون والحالة الأخيرة تهدد بخطر كبير على المنظمة لأن الإدارى - كما ذكرنا - معتمد على سلطة منصبه ، واصدار الأوامر والتعليمات لا يؤديان الى اتمام الأعمال على أحسن وجه ، وقد يصعب اتمامها على الإطلاق ، ومن هنا تبدو أهمية التفرقة دائما بين الرئيس والقائد ، وعلى هذا قد يكون " القائد

---

(١) د . عبدالكريم درويش ، د/ ليلى تكلا - أصول الادارة العامة - ص ٣٣٨.

(٢)د. ماجد الحلو - المصدر السابق ص ٦٣ وما بعدها

العسكرى" مجرد رئيس عسكرى ، وقد يكون القائد السياسى مجرد " رئيس سياسى " ، فالعبرة ليست بالتسمية وانما بالصفات التى يتميز بها وطبيعة العلاقة بينه وبين مرؤوسيه ، ويستشهد أحد علماء الإدارة العامة على ذلك بمثل فيقول « أن الرئيس الإدارى ما هو فى الحقيقة الا سائق أوتوبيس ، يتركه الركاب اذا لم يسر فى الإتجاه الذى يرغبوه».



الفصل الثالث

طرق اختيار القادة

لما كانت القيادة الادارية هى الروح المحركة للادارة ، وكان حسن القيادة يتوقف الى حد كبير على مايتمتع به القائد الادارى من صفات ، فان اختيار القادة الاداريين واعدادهم ، هو من أول وأهم ماتعتنى به الدول الحديثه فضلا عما يوليه المشرع بطرق إختبار القادة من عناية كبيرة[1] .

على أن طرق اختيار القادة الاداريين تختلف باختلاف النظم الادارية السائدة فى كل دولة من الدول ، وبصفة عامة يمكن تقسيم نظم اختيار القادة الى طرق تقليدية عرفتها النظم الادارية منذ أمد ولازالت تطبق فى مختلف الدول وطرق حديثة وهى التى يطلق عليها بالطرق التقدمية وهو ما سنتناوله فى المباحث التالية على أن نخصص المبحث الأخير لطرق اختيار القادة فى مصر .

المبحث الأول

النـظم التقليديـة

عرفت النظم التقليدية فى اختيار القادة فى القديمة ، وبعض الادارات الحديثة فى الفترة السابقة لحركة الاصلاح الادارى التى شملت كثيرا من الادارات فى مختلف الدول فى أواخر القرن التاسع عشر ، ولازالت مطبقة حتى اليوم وتتحدد تلك النظم فى : الحرية المطلقة وفى

1) Lin Bothwell : The Art of leadership skill Building techniques that produce results, prential - Hall : Inc, 1990 , p.3 .

الاختيار عن طريق المركز الاجتماعى ،والانتخاب ، وسنتناول كل اسلوب من هذه الاساليب فى مطلب خاص .

المطلب الأول

اسلوب الاختيار الحر[١]

تفرض هذه الطريقة تمتع الحاكم أو ولى الأمر بسلطات مطلقة فى اختيار القادة أي دون التقيد بأية شروط أو قواعد موضوعية ثابتة ، فالامر كله متعلق بارادة ومشيئة الحاكم الأعلي ملكا كان أو رئيسا للجمهورية أو حزبا من الاحزاب .

وقد عرفت هذه الطريقة فى المملكة المتحدة حتى عام ١٨٥٥ حتى صدور مرسوم الاصلاح الادارى ، كما عرفت الولايات المتحدة الامريكية هذه الطريقة تحت اسم « نظام الاسلاب » « أو الغنائم » حيث كان الرئيس الفائز فى الانتخاب يقوم بطرد انصار الحزب المنافس من مناصبهم ، واختيار قادة حزبه وانصاره الذين ساعدوه فى الانتخابات ليحلوا محلهم ، وسمى هذا النظام بالأسلاب والغنائم باعتبار ان الحزب المستحوز على الاغلبية يعتبر الوظائف أسلابا أو غنائم ، وعن طريق هذا الاسلوب يتولى أنصاره ومؤيدوه كافة الوظائف القيادية كما سادت هذه الطريقة فى النظم الشيوعية السابقة حيث كان اختيار القادة موكولا الى إرادة زعماء الأحزاب الشيوعية وهذه الطريقة فاسدة تماما وقد أدت إلى انتشار

---

(١) د/ خميس السيد اسماعيل - القيادة الادارية - ص ٥٩ ومابعدها .
د/ سليمان الطماوى - علم الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١٦٤ .
د/ أنور رسلان - المصدر السابق - ص ١٦٧ ، ١٦٨ .

المحسوبية السياسية والاجتماعية فى اختيار القادة ، وقد لوحظ ذلك فى الادارة الانجليزية إذا كان الحزب الصاعد الى الحكم يكافىء انصاره باختيارهم لبعض الوظائف القيادية الهامة ، إلى ان ألغى هذا النظام وأخذ بنظام الجدارة عام ١٨٥٥ كما عرفنه أسلوب الاختيار الحر فى الادارة المصرية فى الفترة السابقة على ثورة ٢٣يوليو سنة ١٩٥٢ اذ كانت الاحزاب المختلفة تركز كل اهتمامها على تعيين انصارها فى الوظائف القيادية الهامة ، كما عرف بعد الثورة عن طريق تولى مؤيدوها كافة الوظائف القيادية بغض النظر عن توفر سمات القيادة فيهم من عدمه حيث كان الشعار السائد اهل الثقة يفضلون ... أهل الخبرة .

والقادة الاداريون المختارون على أساس الحرية المطلقة ، يستمدون سلطتهم من مراكزهم وبالتالى يحاولون بكل الطرق ارضاء السلطةالتى اختارتهم ويعملون لحسابها ولمصلحتها حتى وان كان فى هذا اضرار بالمصلحة العامة للجماعة .

ويعيب هذه الطريقة انها تقوم على اساس العلاقات الشخصية والعواطف كما يمكن أن تلعب في نطاقها الأهواء والمنازع السياسية دورا كبيراً ، كما أن إتباع هذه الطريقة فى اختيار القادة يؤدى الي فساد الجهاز الادارى فى الدولة واصابته بالخلل ، والشللية والانتهازية والمحسوبية ، وتفشى الرشوة وذلك كله فضلا عن منافاة هذ الطريقة للديموقراطية وعدم قيامها على أسس موضوعية تحقق المساواة بين المواطنين لذلك فان هذه الطريقةأدت الى نتائج سيئة فى البلاد المختلفة ودول العالم الثالث والبلاد التى كانت تأخذ بالماركسية حتى تاريخ انتهاء النظام الماركسى ولازالت مطبقة فى البلاد التى تأخذ بالنظام الشمولى .

ونظرا لفساد هذا النظام فقد تعالت الاصوات مطالبة بالغائه ، لذلك صدر قانون الاصلاح الاداری فی انجلترا سنة ١٨٨٣ م مقررا نظام الجدارة المستخدم كقاعدة لشغل الوظائف القيادية فى الولايات المتحدة الامريكية ، كما صدر مرسوم الاصلاح الاداري سنة ١٨٥٥ م . متضمنا اختيار القادة على اساس الجدارة فى الادارة الانجليزية وكانت من أولى الادارات التي تخلصت من المحسوبية السياسية والاجتماعية .

على أنه وان لم يصلح نظام الحرية المطلقة فى الاختيار بالنسبة لوظائف القيادة التنفيذية التى تضطلع بمهمة ترجمة السياسة العامة الى برامج عمل ، والاشراف علي تنفيذها علي أسس علمية متطورة ، ولايجيدها غير أشخاص أكفاء ممن اعدوا اعدادا اداريا ممتازا ودربوا تدريبا كافيا. فإن العلماء يرون الأخذ بهذه الطريقة بالنسبة للقادة الذين يمثلون طبقة الادارة العليا ، لذلك يطلق علي هذه الطريقة فى هذا الشأن بطريقة الاختيار السياسى ذلك أن الادارة مهمتها تنفيذ السياسة العامة للدولة لذلك كان منطقيا أن تتمتع الحكومة والقيادة السياسية باختيار كبار القادة الإداريين الذين يمثلونها وهذه الظاهرة متبعة فى معظم النظم الادارية بالنسبة للوظائف العليا والتي غالبا ماتجمع بين الطابع السياسى والطابع الاداري ، حيث يمكن اختيار قادتها علي اساس الحرية المطلقة من القادة السياسيين ومن ثم فلا بأس من ان يتم الاختيار بمعرفة رئيس الوزراء في النظام البرلمانى وبمعرفة رئيس الدولة فى النظام الرئاسى للقادة الذين يقع على كاهلهم تنفيذ وتحقيق السياسة العامة للدولة ، ولاخوف من اساءة استخدام هذا النظام فى النظم الديموقراطية فغالبا ماتكون هذه النظم خاضعة للرقابة الشعبية السياسية التى أصبح لها تأثير كبير فى الديموقراطية الحديثة وهذه الطريقة غالبا ماتتبع فى اختيار كبارالقادة

الاداريين وشاغلى المستويات العليا للإدارة كالوزراء والسفراء ورؤساء الهيئات العامة المستقلة ورؤساء الجامعات وذلك للطابع السياسي لهذه المناصب[١] .

المطلب الثانى

المركز الاجتماعى

وتتجسد هذه الطريقة فى اختيار القادة على أساس الانتماء الى اسر ذات مكانة رفيعة ، أو طبقة من الطبقات الاجتماعية .

وهذه الطريقة ارستقراطية في اختيار القادة الاداريين ، اذ يرتبط الاختيار باعتبارات تتعلق بالنسب ، أو الانتماء الى طبقة اجتماعية معينة أو مركز اجتماعى محدد[٢] .

وقد انتشرت هذه الطريقة في الادارات القديمة ، ففى مصر القديمة كان الفراعنة يسندون الوظائف القيادية الهامة الى الأمراء والنبلاء ، وفى الادارة الرومانية كانت الوظائف القيادية تسند فى اواخر العصر الجمهورى الى أعضاء الطبقات الاجتماعية المرموقة ، وفى صدر العصر الامبراطورى أسندت بعض الوظائف القيادية الهامة الى الفرسان المنتصرين كمكافأة لهم. كما تتبع هذه الطريقة فى حالة الانقلاب والثورات حيث يحرص رجال الانقلاب أو الثورة فى اختيار القادة ممن يدين لهم بالولاء من مؤيديهم.

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٣٨٨ ، ٣٨٩

(٢) د/ أنور أحمد رسلان - الادارة العامة - مرجع سابق - ص ٩٩ .

د/ سليمان الطماوى - الادارة العامة - مرجع سابق - ص ١٦٦ .

كما عرف نظام اختيار القادة علي أساس المركز الاجتماعى فى بعض الادارات الحديثه - قبل حركة الاصلاح الادارى - اذ عرف في الادارة الالمانية واستمر حتى ظهور الحركة النازية ، كما كان موجودا بالادارتين الفرنسية والانجلزية الا انه قد اخذ فى الانكماش والتلاشي ، تحت تأثير النفوذ المتزايد للحركات النقابية والعمالية ولم يعد قائما إلا بالنسبة لعدد قليل جدا من الوظائف القيادية ، كالمناصب الدبلوماسية بدعوى انها تحتاج الي اعداد معين ونفقات باهظة كما تتطلب الظهور بمظهر خاص مما لايتوافر الا فى ابناء الطبقات الموفورة الثراء ، ولازالت لها تطبيقات فى الواقع الاجتماعى فى العديد من المجالات فى الدول النامية والنظم الشمولية .

ويعيب هذه الوسيلة انه لم يعد مقبولا بان هناك بعضا من الوظائف تتطلب كفاءات وقدرات خاصة وينحصر ذلك فى طبقات معينة ، اذ أن ذلك يمثل النزعة الارستقراطية فى اختيار القادة ومالها من أثار خطيرة ، لانها تؤدى الى نمو نظام طبقى فى الادارة العامة مما يساعد علي ظهور فواصل اجتماعية كبيرة بين القادة وبين العاملين ، علاوة على منافاة هذا النظام للنظم الديموقراطية الحديثة التى تنادى بالمساواة بين جميع المواطنين فى الحقوق والواجبات ،ومن بينها المساواة في تولى الوظائف العامة فضلا عن منافاة هذه الطريقة لمبدأ تكافؤ الفرص الذى تقرره كافة الدساتير .

المطلب الثالث

الانتخـــــــــاب

تأتى وسيلة الانتخاب لاختيار القادة الاداريين على النقيض من الطريقتين السابقتين الحرية المطلقة ، والمركز الاجتماعى ، ومما لاشك فيه ان إتباع اسلوب الانتخابات لاختيار القادة يتفق مع الديموقراطية ويعد تطبيقا

لها فى المجال الادارى حيث يتم عن طريق هذه الوسيلة اختيار القادة الاداريين وتعد هذه الطريقة من الطرق الجيدة فى اختيارهم خصوصا إذا صلح نظام الانتخاب ، فاختيار قادة يتمتعون بثقة العاملين ورضائهم فضلا عن ان الانتخاب غالبا مايكون محددا بفترة زمنية مجردة مما يتيح الدورية في تولى الوظائف الادارية،كما أن اختيار القادة عن طريق الانتخاب يوفر رابطة مباشرة بين القائد الادارى والمواطنين مما يضمن ولاء القائد للمصلحة العامة وليس من وجهة نظرة شخصية وانما من وجهة نظر الجماعة [(١)].

ويعتبر اختيار القادة بالانتخاب في الادارة الاغريقية من أهم الصور التاريخية القديمة لهذه الطريقة ففى أثينا كان الحكام والقادة يختارون بأسلوب يجمع بين الانتخاب والقرعة ، الانتخاب ليعبر الشعب عن ارادته والقرعة لتقول الآلهة كلمتها .

ومن الادارات الحديثة التى تأخذ بنظام الانتخاب للقادة الاداريين ، الادارة الامريكية حيث ينتخب حكام الولايات ونوابهم وبعض القادة التنفيذيين ، كما ان كثيرا من الدول الاشتراكية تلجأ الى هذا النظام لاختيار الحكام المحليين والقضاة وان كان الانتخاب في هذه الدول اقرب الى نظام التعيين نظرا للاخذ بنظام الحزب الواحد ، واختيار القادة عن طريق الانتخاب يؤدى إلى اختيار قادة محل رضاء مرؤوسيهم وثقتهم الا أن الثقة والحب ليسا دليلا كافيا على صلاحية الشخص كإدارى ناجح ، فضلا عن أن الانتخاب يتأثر غالبا بالأهواء والمنازع والاتجاهات الحزبية .

---

(١) د/ أنور أحمد رسلان – المرجع السابق – ص ٢٠٠ ، ٢٠١

د/ سليمان الطماوى – المصدر السابق – ص ١٦٧ .

د/ محمد رفعت عبدالوهاب – المصدر السابق – ص ٣٩٢ .

لذلك ورغم ماتتسم به هذه الطريقة من الديموقراطية فانها لاتصلح لكافة الوظائف لذلك وجه لها الكثير من الانتقادات أهمها عدم اعداد الاشخاص المنتخبين للوظائف القيادية وقلة خبرتهم بها، إذ ان حب الجماهير وثقتها ليست دائما دليلا علي الموهبة والخبرة الادارية ، كما أن نجاح هؤلاء الاشخاص قد يتم أحيانا كنتيجة لنفوذهم أو مركزهم الاجتماعى أو تأثيرهم فى الانتخاب عن طريق الرشوة وبعض وسائل التأثير والدعاية الزائفة لجذب التابعين ، فضلا عن امكانية تزوير الانتخابات لصالح أشخاص محددين كما يحدث دائما فى مختلف الادارات بالدول النامية ، كما يؤدى هذا النظام إلى خلق صراعات وتناقضات ومشكلات قيادية بين القادة المعينين والمنتخبين ،ثم أن الانتخاب يقوم غالبا على الدورية فى شغل المناصب الادارية مما يساعد على عدم استكمال مقومات القادة الادارية ويجعلها غير مستقرة ،ومن ثم فانها تتبع في بعض الوظائف التى لاتؤثر هذه الاعتبارات فى القائد المنتخب ، وترتيبا عن ذلك لايمكن الاخذ بهذه الطريقة فى اختيار جميع القادة الاداريين فهى لها فوائدها واعتباراتها فى بعض الوظائف كاختيار القادة المحليين والقادة السياسيين ، وسائر مناصب القيادة التي لاتتعارض وطبيعة الانتخاب ، إلا أنها لا تصلح فى مجالات أخرى لما تحتاجه إعتبارات فنية وعملية وخبرة .

المبحث الثانى

النظم التقدمية « الحديثة »

نظام الجدارة يسود النظم التقدمية أومايطلق عليه أيضا بالنظم الحديثة ونظام الجدارة الذى يعتبر من احدث الطرق وأفضلها لاختيار القادة، حيث يحقق مبدئي المساواة وتكافؤ الفرص بين راغبى شغل الوظائف القيادية وذلك لأنه يضمن اختيار افضل العناصر الصالحة لشغل هذه الوظائف وذلك لأن المعول عليه هو « الكفاءة فقط » .

ولقد أصبح لنظام الجدارة مفهومان متميزان ، يتمثل أولهما فى النظام الاوربى ، بينما يتضح ثانيهما النظام الامريكى وذلك علي التفصيل الآتى :

المطلب الاول

نظام الجدارة في المفهوم الاوربى

وهو يقوم على الطابع الشخصى فى ترتيب الوظائف .

The sabjective Theory of positon classification .

وتأخذ بها اغلب الادارات الاوربية ، و يفرق نظام الجدارة فى النظام الاوربي بين التعيين والترقية فى مجال اختيار القادة الاداريين[1] .

---

(١) د/ على الحبيبى - مرجع سابق - ص ٢١٠ .
د/ على عبدالمجيد عبده - مرجع سابق - ص ٤٩٠ .

أ- نظام الجدارة كأساس للاختيار عند التعيين :

يعتمد نظام الجدارة على ماتسفر عنه نتائج المسابقات العامة من صلاحية بعض الاشخاص لتولى الوظائف القيادية ، ولقد نجحت الادارة البريطانية في تطوير هذه المسابقات وجعلت منها نمطا نموذجيا يحتذى به ، إذ أنه فى ظل هذا النمط يمر المرشحون بثلاثة امتحانات مختلفة ، يتمثل أولهما فى الامتحانات ذات الاجابة القصيرة بينما يعتمد ثانيهما على الامتحانات الشخصية والتى تعرف باسم امتحانات المقال أو الامتحانات ذات الاجابة الحرة والتى تكشف عن مدى إلمام المرشحين بالمعلومات العامة والمسائل الجوهرية التى تشغل بال الرأى العام . وبعد اجتياز هاتين المرحلتين تأتى المرحلة الثالثة والتى تتمثل فى المقابلات الشخصية حيث تكشف هذه المقابلات عن البناء العام لشخصية المرشحين ومدى استعدادهم لتولى الوظائف القيادية .

على أنه يعاب علي هذه المرحلة الاخيرة وهى مرحلة المقابلات الشخصية احتمال تدخل المحسوبية السياسية أو الاجتماعية والرشوة ، وعلاجا لذلك يرى بعض الكتاب ان يعتمد الحكم الموضوعى فى اختيار القادة علي الوسائل التى تكشف علي كافة السمات القيادية كالاستواء العاطفى والذكاء العام والاستعدادات الخاصة ، وتعتبر اختبارات اللياقة أو القدرات الخاصة واختبارات الذكاء العام من أشهر المقاييس التى تكشف عن السمات القيادية المختلفة .

ب- نظام الجدارة كأساس للاختيار عندالترقية :

يقوم أسلوب الترقية فى النظام الاوربى علي نظامين مختلفين :

أولهما : يعتمد على نظام الاقدمية .

ثانيهما : يعتمد على امتحانات الترقية كأساس للجدارة

ويرى أنصار الاقدمية أن ثمة ارتباط وثيق بين مدة الخدمة والجدارة المكتسبة كما أن الاقدمية تؤهل أصحابها للترقية بطريقة آلية ، وفى هذا تحقيق للعدالة وتأمين لمستقبل القادة بينما يؤدى نظام الاختيار الى تدخل المحسوبية والرشوة .

ويرى أنصار الاختيار عدم التمسك بالأقدمية في شغل الوظائف القيادية وذلك على أساس أن هذه الوظائف تحتاج إلى أشخاص ذوى كفاءة ممتازة وقدرات كبيرة فى العمل قد لاتتوفر هذه المميزات فى اصحاب الاقدميات كما أن الاقدمية وحدها لايمكن أن يعول عليها فى إختيار القادة حيث أن القيادة ليست وسيلة لكسب الرزق بل القدرة علي تحقيق أهداف الادارة على أحسن وجه، ويرون أنه يمكن السماح لأصحاب الأقدميات فى الحصول على علاوتهم الدورية دون التوقف عند نهاية الربط المالى لوظائفهم ،ويرون انه تفاديا لاحتملات المحسوبية في نظام الاختيار فانه يتعين عقد امتحانات محايدة للترقية بحيث لايرقى إلا الاشخاص الذين تثبت جدارتهم فى العمل ، ولهذه الامتحانات ثلاث صور رئيسية تتمثل فى المسابقات الحرة والمسابقات المقيدة وامتحانات المرور وذلك على التفصيل الآتى :

١ - تتيح طريقة المسابقات الحرة الفرصة لجميع القادة الذين تتوافر فيهم شروط الترقية لحضور هذه المسابقات ،يستوى أن يكونوا من العاملين في الاجهزة الادارية التي توجد بها الوظائف الشاغرة أو من خارجها ، على أن هذه الطريقة لاتحوز رضاء المرشحين الاصليين من أصحاب الاقدميات في الجهات الادارية التى تحتاج لهذ الوظائف ممن لاتتوفر فيهم مطالب التأهيل وهذه الطريقة تهدر قوائم الأقدمية وتعول على الاختيار.

٢- أما المسابقات المقيدة فهي مقصورة علي القادة الذين يعملون فى نفس الاجهزة ، دون غيرهم إذ أنهم يعلمون الكثير من أعمال الجهاز

الاداری الذی تدرجوا فی وظائفه واكتسبوا مهارة كبيرة في ممارستها ، علاوة علي أن هذه الطريقة تؤمن مستقبل هؤلاء القادة ولاتهددهم عن طريق المنافسة الخارجية ، غير أن هذه الطريقة عيب عليها أنها تحول دون الانتفاع بأصحاب الكفاءات الممتازة من خارج الاجهزة الادارية والتى لاتتوفر في القادة الأصليين داخل هذه الاجهزة وهو طريقة توازن بين الاختيار والأقدمية .

٣- أما إمتحانات المرور فتتحدد فی دعوة المرشحين من القادة الاصليين لامتحان عام ، ثم تجرى المفاضلة بينهم على أساس الجمع بين نتيجة الامتحان وبين الاعتبارات التى تراها الادارة وترى انها مكملة لنتيجة الامتحان ، كتمتع بعض المرشحين بمميزات معينة لاتستطيع الامتحانات العامة أن تكشف عنها فاذا لم يسفر ذلك عن إختيار القائد الاداری ، فيتم إتباع ذات الطريقة فيمن يلونه على السلم الادارى وهذه الطريقة تجعل للأقدمية أساس الاختيار .

ويرى البعض أن أنسب نظام لإختيار القادة للوظائف الاعلى بالترقية هو الذي يعتمد علي المسابقات العامة ، لانها الوسيلة الفعالة للكشف عن قدرات القادة ، اذ لايتصوراعتبار الاقدمية معيارا صالحا للكشف عن القدرة الادارية ، اذ قد يكتفي الشخص شاغل الوظيفة القيادية بأداء عمله بطريقة نمطية متكررة دون تنمية مواهبه وقدراته الخاصة ، وهو مايؤدى الى البلطجة فی أداء الاعمال الادارية ، كما ان المسابقات الحرة هی أنجح وسيلة لاكتشاف أحسن العناصر القيادية من كافة المشتغلين بالأعمال الادارية ، فهی تمتاز على المسابقات المقيدة التی تجعل مجال الاختيارمقصورا علي فئة معينة ، كما تمتازعلى امتحانات المرور التی تترك الباب مفتوحا لتدخل المحسوبية بذريعة المفاضلة بين الناجحين على أسس غير موضوعية تقدرها الادارة بنفسها[1].

---

(١) د/ أنور رسلان - المصدر السابق - ص ٢٠٢ ، ٢٠٣ .

المطلب الثانى

نظام الجدارة فى المفهوم الامريكى

يأخذ النظام الامريكى بالنظرية الموضوعية لترتيب الوظائف

The Objective Theory of postition classification وفى ظل هذا النظام ينظر للوظائف على أنها مجموعة من الواجبات والمسئوليات المحددة التي لها مطالب معينة للتأهيل .

ونتيجة لذلك لايختار أي شخص لأى وظيفة قيادية سواء كانت من الوظائف الاشرافيه أو من الوظائف الاعلى - إلا إذا توافرت فيه مطالب التأهيل اللازمة لشغلها طبقا للمواصفات الموضوعية لها ، وعلى ذلك تعتبر الترقيات فى النظام الامريكى بمثابة تعيينات جديدة تخضع لنظام المسابقات العامة ، وميزة هذا النظام أنه يختار أحسن العناصر القيادية ،يضع كل قائد فى موقعه المناسب ويحدد الاجور على قدر العمل .

ويرى البعض أن نظام الجدارة فى المفهوم الامريكى يمثل أنسب الأنظمة لاختيار القادة عند التعيين أو الترقية ، ففى ظله لاتنشأ أية وظيفة قيادية إلا إذا كان الجهاز الادارى فى حاجة إليها .

كما يتجه هذا النظام الى عدم إسناده أى وظيفة قيادية لأى شخص إلا إذا توافرت فيه مطالب التأهيل اللازمة لشغلها ، وبعكس النظام الأوربى الذى يقوم على الطابع الشخصى فى ترتيب الوظائف ومن ثم فإنه غالبا مايسمح بإنشاء الوظائف القيادية لخدمة القادة أنفسهم لاسباب كثيرة أهمها علاج الرسوب الوظيفى ، وبقاء الموظف في درجة معينة مدة طويلة، وبذلك يصبح هيكل الوظائف القيادية مخلخلا وليس مبنيا على أسس تنظيمية تتفق مع التدرج الهرمى أو حاجة العمل الفعلية [١].

---

(١) د/ أنوررسلان - المصدر السابق - ص ٢٠٣ .

ونتيجة لهذه العيوب إتجهت بعض الادارات الاوربية ،كالادارة الانجليزية الى التفكير فى الاخذ بالمفهوم الامريكى لنظام الجدارة ، كما أخذت به جمهورية مصر العربية منذ سنة ١٩٦٤ بالنسبة لشغل الوظائف القيادية بأجهزة الادارة وقطاع الأعمال إذ طبق بها ترتيب الوظائف على أسس موضوعية ، ويسير الاتجاه الآن نحو الاخذ بهذا النظام فى الاجهزة الحكومية .. وقد روعى ذلك فى القانون الخاص بالعاملين ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وأخيرا صدر القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فى شأن الوظائف القيادية والذى سوف نشير إليه بالتفصيل ، ويرى البعض استبعاد نظام الجدارة كأساس لإختيار القادة فى بعض الوظائف الخاصة التى من أهمها الوظائف التى تحتاج إلي الثقة حيث تصبح الحاجة إليها ملحة بعد الاستقلال أو اثر قيام الثورات الوطنية ، إذ يصبح من الضرورى إخلاء بعض مناصب القيادة لكي يشغلها قادة يختارون على أساس الولاء والثقة.

وقد أخذ الفقه الإسلامى بنظام الجدارة وبيان ذلك أنه وإن كان الرئيس من سلطته تعيين الموظفين فان هذه السلطة مرتبطة بأداء وظائف الدولة بطريقة فعالة على نحو يحقق المصلحة العامة التى اقتضت ضرورة وجود الوظيفة ، لذلك قررالفقهاء أن كل وظيفة يجب أن يختار لها من يكون أقدر على القيام بأعباء تلك الوظيفة على ضوء المصلحة العامة المقصود تحقيقها منها ، وفى ذلك يقرر الفقيه ابن القيم انه اذا كانت الوظيفة متعلقة بالناحية المالية فيجب ان يختار لها الامين التقي دون الداعى الى التعطيل ،لأن تولية الاخير يترتب عليها الاضرار بالمصلحة العامة للناس ، كذلك الأمر اذا كان المراد تعيين قائد الجيش فيجب أن يختار له الاقدر علي تحقيق النصر والأنكى للعدو حتى ولو لم يكن أفضل القواد من حيث الورع لكنه أنفعهم للمسلمين ، ويذكر ابن القيم ان ذلك كان منهج الرسول عليه الصلاة والسلام فانه كان يولى الانفع علي من هو أفضل منه .

ويضرب ابن القيم أمثلة عديدة منها : تولية خالد في الحروب لنكايته في العدو وتقديمه على غيره من السابقين من المهاجرين والأنصار ممن هم أفضل منه مثل عبدالرحمن بن عوف وسالم مولى ابى حذيفة وعبدالله بن عمر ، وهؤلاء جاهدوا بأموالهم وقاتلوا فى سبيل نشر الدعوة قبل الفتح لذلك فانهم يفضلون من قاتل بعد الفتح ، ممن كان قد أسلم بعده ، الي جانب أنه ارتكب أعمالا تبرأ منها الرسول ﷺ، كما أن ابا ذر الغفارى رفض الرسول صلى الله عليه وسلم توليته رغم أنه من أسبق السابقين ، لعدم صلاحيته للولاية رغم انه أتقى الصحابة وأورعهم ، وأمر عمرو بن العاص رغم وجود من هو أفضل منه لسياسته وخبرته وذكائه ودهائه الي غير ذلك من الأمثلة التي أوردها ابن القيم [(١)].

المطلب الثالث

نظام شغل الوظائف المدنية القيادية

في الجهاز الادارى للدولة وقطاع الاعمال العام فى مصر

لما كان القيادة الادارية هي جوهر العملية الادارية وقلبها النابض ، ولما كانت القيادة الإدارية تجعل الإدارة أكثر ديناميكية وفاعلية وتعمل على تحقيق أهدافها فضلا أنه يقع علي عاتقها وضع السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ الي جانب أن القيادة الادارية هى مركز التخطيط والتنظيم والرقابة والتنسيق واتخاذ القرار السليم ، وهى مركز التطوير والابداع والتجديد . لذلك اهتم المشرع المصرى بهذا الموضوع فأصدر

---

(١) ابن القيم الجوزيه – أعلام الموقعين جـ ١ ص ١٠٦ وللمزيد من التفصيل للمؤلف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون فى الفقه الإسلامى ص ١٩٧ ومابعدها.

القانون [١] رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ولائحته التنفيذية [٢] بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١ لتحقيق الاهداف المرجوة والتى تتفق مع الصالح العام بكفاءة عالية .

ولقد نص القانون فى مادته الأولى على أن « يكون شغل الوظائف المدنية القيادية فى الحكومة ووحدات الادارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة الحكومية التي لها موازنة خاصة ، وهيئات القطاع العام وشركاته والمؤسسات العامة وبنوك القطاع العام والاجهزة والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة لمدة لاتتجاوز ثلاث سنوات قابله للتجديد لمدة أو لمدد أخرى .

ولقد حددت الفقرة الأولى من المادة الأولى من اللائحة التنفيذية للقانون المقصود بالوظائف المدنية القيادية وهى الوظائف من درجة مدير عام أو الدرجة العالية أو الدرجة الممتازة أو الدرجة الأعلى وما يعادلها التى يرأس شاغلوها وحدات أو تقسيمات تنفيذيه من مستوى إدارات عامة أو إدارات مركزيه أو قطاعات وما فى مستواها .

ويلاحظ أنه يعتبر من قبيل الوظائف القيادية الوظائف المعادله للوظائف المنصوص عليها في التعريف وإن اختلفت مسمياتها عن هذه الوظائف والتى ترد فى الهياكل التنظيمية والوظيفية ولوائح العاملين بالوحدات المختلفة الخاضعة لاحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ ويتولى شاغلوها الادارة القيادية لانشطة الانتاج أو الخدمات أو تصريف شئون الجهات التى يعملون فيها .

كما يشمل التعريف مسميات الوظائف التى تتفق مستوياتها مع مستويات الوظائف القيادية الواردة فى التعريف وتعتبر مناظرة لها

(١) نشر بالجريدة الرسمية بالعدد رقم ١٠ بتاريخ ٧ مارس ١٩٩١ .

(٢) نشرت بالجريدة الرسمية بالعدد ٤٥ مكرر بتاريخ ٩ نوفمبر ١٩٩١

كوظائف مدير مديريات الخدمات ووكلائها وسكرتير عموم المحافظات ورؤساء الشعب ومدير عموم مجموعات العمل ...الخ .

ويخرج عن نطاق مفهوم الوظائف القيادية :

كافة الوظائف العليا ذات الطابع التخصصى أو الاستشارى ممن تتوافر فى شاغليها المعرفة النظرية المتخصصة والخبرة العملية فى مختلف مجالات العمل البحثى أو التخصصي دون أن يوكل إليهم مهام الادارة العليا كوظائف مستشار (أ) أو مستشار (ب) ، كبير اخصائي أو باحثين كذلك وظائف كبير كتاب وكبير فنيين .

فهذه الوظائف تخضع عند شغلها لاحكام قوانين ولوائح العاملين للوحدات التي يعملون فيها .

هذاولايسرى قانون الوظائف المدنية القيادية علي الوظائف الآتية :

حددت المادة الثالثة من القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ وظائف معينة لايسرى عليها وهى :-

(أ) المحافظين ونوابهم ، وأعضاء الهيئات القضائية ، وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات ، والاكاديميات ومراكز البحوث العلمية ، وأعضاء السلك الدبلوماسى والقنصلى ، وأعضاء هيئة الشرطة .

(ب) أعضاء هيئة الرقابة الادارية .

(جـ) أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات ، والمدعى العام الاشتراكى ، والعاملين بالامانة العامة لكل من مجلسى الشعب والشورى .

(د) الجهات والوظائف الاخرى ذات الطبيعة الخاصة التى يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء .

ويكون شغل الوظائف القيادية عن طريق الاعلان بصحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار أو فى لوحة الاعلان داخل الوحدةأي أن نظام شغل الوظائف القيادية يكون عن طريق مسابقة عامة يختار فيها الشخص الذى تتوافر فيه مطالب التأهيل اللازم لشغلها .

ويجب أن يتضمن الاعلان عن الوظائف القيادية :

مسميات الوظائف - ووصف موجز لها - وشروط شغلها ودرجاتها المالية - والمدة المحددة لتلقى الطلبات - الجهة التى تقدم إليها .

ويشترط لمن يتقدم للاعلان :

(أ) أن يكون مستوفيا لشروط شغل الوظيفة المعلن عنها .

(ب) أن يرفق بطلبه بيانا عن أبرز انجازاته وإسهاماته فى الوحدة التى يعمل بها مدعما بالمستندات المؤيدة إن وجدت .

(جـ) أن يقدم مقترحات لتطوير الوحدة أو أحد انشطتها الرئيسية لتحسين ادائها ورفع الكفاءة الانتاجية فيها وتطوير الانظمة التي تحكم العمل وتبسيط اجراءاته .

ويكون إختيار موظفى الوظائف المدنية القيادية بواسطة لجنة دائمة تشكل بقرار من السلطة المختصة (الوزير - المحافظ - رئيس الهيئة - رئيس الوحدة المختصة بحسب الاحوال) .

وتتكون هذه اللجان من عدد فردى من الاعضاء لايقل عن ثلاثة ولايزيد على خمسه ويراعى فى اختيارهم أن يكونوا من بين الكفاءات المشهود لهم بالنجاح فى عملهم السابق والحالى وأن تتناسب درجاتهم الوظيفية مع درجات الوظائف المطلوب شغلها، ولهذه اللجان ان تستعين بالاجهزة المختصة بالدولة . لاستكمال ماترى لزومه لاختيار القيادات من بيانات أو معلومات .

وتقوم لجنة الوظائف القيادية بترشيح عدد من المتقدمين يتناسب مع عدد الوظائف المطلوب شغلها لايفادهم للتدريب اللازم لشغل هذه الوظائف طبقا لترتيبهم .

وتعد اللجنة الترتيب النهائى للمتقدمين الذين اجتازوا التدريب بنجاح وفقا للدرجات التى حصل عليها كل منهم فى العنصرين الآتيين :

١- تاريخ المتقدم فى النجاح وتحقيق الإنجازات اثناء حياته الوظيفية، وتقدر درجات هذا العنصر بخمسين درجة .

٢- المقترحات التى يقوم بها لتطوير أنظمة العمل في الجهة التي تقدم لشغل وظيفة قيادية بها والانجازات التي يرى انه قادر علي تحقيقها خاصة فى مجالات تطوير أنظمه العمل ولوائحه وتحقيق المرونه في تفسير القائم منها ، والتدريب المستمر للمرؤوسين .وانشاء وتحديث قواعد المعلومات والقضاء على شكاوى المتعاملين مع الاجهزة التى يشرف عليها . وتحسين الخدمات التى تقدم لهؤلاء المتعاملين وزيادة موارد الدولة - وتقدر النهاية العظمى لدرجات هذا العنصر بخمسين درجة .

ويتم التعيين فى الوظائف القيادية بحسب الأسبقية الواردة فى الترتيب النهائي للمتقدمين .

ونظام شغل الوظائف المدنية القيادية فى مصر طبقا للقانون ٥ لسنة ١٩٩١ أقرب لنظام الجدارة فى المفهوم الامريكى .

بحيث لاتسند أى وظيفة قيادية لأى شخص إلا إذا توافرت فيه مطالب التأهيل اللازمة لشغلها .

الفصل الرابع

أنواع القيادة الادارية

تتنوع القيادة الادارية بحسب الزاوية التى ننظر الى القيادة من خلالها وعلي ذلك يمكن تقسيم القيادات الادارية من حيث مستوياتها الي قيادات عليا وقيادات وسطى ، ويمكن تقسيمها من حيث عدد القائمين بها الى قيادات فردية وقيادات جماعية ، كما يمكن النظر اليها من حيث ديموقراطيتها من عدمه ومن خلال هذه الوجهة تنقسم إلى قيادة ديمقراطية واخرى تسلطية ، وفيما يلى تفصيل ذلك :

المبحث الاول

القيادة الادارية بحسب مستوياتها

وهى تنقسم كما سبق أن أشرنا الي قيادة ادارية عليا وقيادة إدارية وسطي ويرجع ذلك الى أن القيادة الادارية تتسلسل من قمة الهرم الاداري هابطة من الرئيس الأعلى الي أن تصل لرئيس اصغر الوحدات مارة بمجموعة من الرؤساء بعضهم فوق بعض درجات ، وعلى ذلك يحتل شاغلو المستويات العليا الدرجات العليا للسلم الادارى فى حين يمثل من دونهم الدرجات الوسطي للسلم الادارى .

أولا : القيادة الادارية العليا :

وتتكون القيادات الادارية العليا من رئيس الدولة والوزراء ونوابهم ويعتبر رئيس الجمهورية فى النظام الرياسى القيادة الادارية العليا والرئيس الادارى الأعلى الحائز على السلطة التنفيذية ، أما فى النظام البرلمانى فان الرئيس الادارى الأعلى هو رئيس الدولة ملكا كان أم رئيسا للجمهورية وكلاهما يباشر اختصاصاته عن طريق الوزارة المسئولة ولايملك بمفرده ان يمارس عملا تنفيذيا على النحو الموضح تفصيلا فى القانون الدستورى

وعلى ذلك فـان الذى يمارس السلطة التنفـيـذية فى هذا النظام هو رئيس الوزراء والوزارة المسئولة . اما الملك أو رئيس الجمهورية بحسب نظام الحكم فلا يجوز أن يعمل منفردا فوق انتقال السلطات المقررة في الدستور لرئيس الدولة للوزارة المسئولة .

وتأخذ القيادة الادارية العليا عادة طابعا سياسيا في الدول ذات النظام الحزبى وهى توجه اهتمامها الأكبر الى رسم السياسة الادارية والاشراف الادارى حسب المبادىء والنظريات التى يقوم عليها النظام السياسى .

والقيادة الادارية العليا لاتقتصر علي رئيس الدولة فى النظام الرئاسى أو الوزارة فى النظام البرلمانى،وانما تشمل أيضا القادة الذين يحتلون قمة السلم الادارى في المنظمات الادارية كالوزراء ورؤساء الهيئات العامة ، كالجامعات وهؤلاء يتكفلون برسم السياسة العامة وتحديد الأهداف ورسم السيـاسات ووضع الخطط وإتخاذ القرارات الكبرى فى المنظمات التى يتولون القيادة فيها . ويختلف دور كل منهم فى القيام بهذه المهام حسب موقعه بالنسبة للهرم الإدارى للدولة ، إلا أن دوره يكون مؤثرا وفعالا بالنسبة للمنظمة الادارية التي يتولى قيادتها فرئيس الدولة باعتباره القائد الادارى الأعلى للسلطة التنفيذية يكون دوره هاما وخطيرا بالنسبة لادارات الدولة كلها ، وهذا الدور أخطر من الدور الذى يقوم به رئيس الوزراء أو الوزراء أو قادة الهيئات العامة ، والملاحظ في هذه القيادات أنها تجمع بين الصفتين الادارية والسياسية بحيث تمتزج كل منهما بالأخرى بحيث لانستطيع أن نميز بينهما إلا بالوقوف على طبيعة القرارات الصادرة من القائد وعمااذا كانت هذه القرارات سياسية أم إدارية ، بل إنه فى بعض الأحيان تمتزج الصفتين فى القرار ذاته بحيث تصعب التفرقة بين الصفتين .

وقد أوضح البعض مهام عضو القيادة الادارية العليا فى الولايات المتحدة الامريكية ، بانها تتمثل فى مقابلة كافة طبقات الجمهور كافراد الشعب العادين من ذوي المصالح ، وممثلى النقابات والجماعات ذات النظام

الخاص واعضاء الكونجرس والاتصال بموظفى الحكومة الاتحادية ، وموظفى الولايات والموظفين المحليين وكبار الموظفين الذين يتعاونون معه وهو يوقع الخطابات والأوامر والوثائق الخاصة باداراته ويطلع على التقارير ويبت فى الامور المتعلقة بوزارته ويناقش لجان الكونجرس فى هذه الشئون، ويتابع الصحافة ويوجه الصحفيين ويزودهم بالمعلومات المتعلقة بوزارته ويقرأ مايتلقاه من ملخصات وتقارير وتوضيحات .. الخ .

ثانيا : القيادة الادارية الوسطى :

وهم الذين يلون الادارة العليا . وغالبا مايتوسطون السلم الادارى حيث لايعتبر الرؤساء فى فروع الادارة الدنيا قادة،وتضم القيادات الادارية التي تتوسط الهرم الادارى وكلاء الوزارات ومساعديهم ومديرى المصالح ، وليس لهذه القيادات صفة سياسية وهذه القيادات ليس لها أي دور في رسم السياسة العامة أو تحديد أهداف المنظمة أو إتخاذ القرارات الكبرى فى المنظمة الادارية .

إنما تباشر هذه القيادات أعمال ذات صفة إدارية بحته ويعتبر عملها أقرب الى التنفيذ منه الى رسم السياسة العامة حيث تستقل بها الادارة العليا فحسب علي النحو الذى بيناه .

المبحث الثانى

القيادة الادارية بحسب عدد القائمين عليها

« القيادة الادارية الفرية والجماعية »

تنقسم القيادة بحسب عدد القائمين إليها الي قيادة فردية وأخرى جماعية .

والقيادة الإدارية الفردية هى التى تنحصر فى يد قائد فرد يمارس مهامها وتكون له الكلمة العليا فى رسم السياسات وتحديد الاهداف ووضع

الخطط ، الى غير ذلك من مهام يتكفل بها القائد،والقيادة الفردية هى الصورة الغالبة للقادة ، وكونها فردية فان ذلك لايؤثر فى ديموقراطيتها من عدمه فقد تكون ديمقراطية وقد تكون تسلطية .

أما القيادة الجماعية فهى تعني أن قمة الهرم الادارى أو السلم الادارى بأخذ شكلا جماعيا أي أكثر من واحد كمجلس أو لجنة ، وما من شك أن القيادة الجماعية لها مزاياها حيث لاينفرد بمهامها قائد واحد كما أنها تأكيد للديمقراطية وضمان الاستمرار الدائم والمتجدد وعاصم من جنوح القائد الفرد نحو الاستبداد بالسلطة ومن أمثلة القيادة الجماعية بالنسبة لمنصب رئيس الدولة النظام المجلسى فى سويسرا - أى نظام حكومة الجمعية - كما يتحقق ذلك أيضا فى حالة الثورات والانقلابات فغالبا مايشكل قادة الثورة أو الانقلاب مجلسا يديرون عن طريقه سلطات الحكم كما تتحقق القيادة الجماعية فى كل الحالات التي يسند المشرع فيهاالاختصاص إلى لجنة أو هيئة جماعية كمجلس الجامعة ، ومجلس الكلية ومجلس القسم .

المبحث الثالث

القيادة الديمقراطية والقيادة التسلطية

أولا : القيادة الديمقراطية هى التى تنبع من الجماعة وتقوم على عنصر الاستمالة والتأثير وتشرك التابعين فى إصدار القرارات وفقا لما تمليه إعتبارات تحقيق الهدف الذى تنشده الجماعة ففى القيادة الديمقراطية لاينفرد القائد الادارى بصنع القرار ولايكتفى القائد بطلب العون والمساعدة من مرؤسيه ولكنه ينضم الى جماعته كعضو وزميل يشارك فى صنع

القرار[1].

والقيادة الديمقراطية لم تعرف إلا فى وقت حديث نسبيا بعد إنتشار المبدأ الديمقراطى الذى يقضى بمشاركة المحكومين فى تنظيم أمورهم .

وهى من أنجح أنواع القيادة لأنها تكون مقبولة من المحكومين الذين يساهمون فى صنع القرار ومن ثم يكون القرار أكثر قبولا لمشاركتهم فى صنعه ، والمشاركة فى صنع القرار تحقق الفوائد الآتية :

١- تودى المشاركة في صنع القرار من جانب المشتركين فى صنعه إلى عدم معارضتهم للقرار بعد اصداره أو وضع عقبات تحول دون تنفيذه وذلك لأن القرار من صنعهم مما يؤدى الى التزامهم من الناحية الأدبية بالقرار .

٢- كما تؤدى المشاركة في صنع القرار إلى تدريب الكوادر الادارية على المهام العليا فضلا عن رفع الروح المعنوية لهذه الكوادر باشعارها بأهميتها وفاعليتها في التنظيم ممايساعد علي الالتفاف حول المنظمة الادارية وبذل الولاء لها .

٣- تؤدى المشاركة الى استعراض كافة الآراء والأخذ بالرأى الذى ينتهى اليه المرؤسين ، مما يساعد فى النهاية على استقرار القرار الادارى وعدم اللجوء إلى تعديله بعد فترة قصيرة من صدوره .

٤- من شأن المشاركة أن تؤدى الى حد كبير فى الوقوف على رغبات من ينفذ عليهم القرار والتوفيق بين مختلف الرغبات عند تعارضها مما يجعلهم أكثر قبولا للتغيير .

٥- تؤدى المشاركة فى صنع القرار إلى شيوع الثقة المتبادلة بين القائد

---

(١) د/ عبدالكريم درويش ، د/ ليلى تكلا - مرجع سابق - ص ٤٠٨ .
د/ خميس السيد اسماعيل - القيادة الادارية - ص ٥٥ .
د/ خميس السيد اسماعيل - السلوك الادارية - ص ١٦٦

الادارى ومن يقودهم . فضلا عن شيوع هذه الثقة بين المنظمة والجمهور .

٦- تؤدى إلى سهولة التوجيه والمتابعة لأنها تتيح لكل فرد معرفة دوره وتتضح أمامه أسباب إصدار القرار .

ويعتبر هذا النوع من القيادة الصحيحة ، وتتسم هذه القيادة بأن القائد لايستأثر بالسلطة أو يستبد بها وانما يحرص على التعرف على رأى العاملين معه عن إقتناع منه بجدوى التعرف على آرائهم ، كما أنه لايصدر القرار الا بعد المناقشة وتبادل الآراء والاتفاق علي رأى فى المسألة المعروضة بحيث تعتبر الصياغة النهائية للقرار تجسيدا للروح الجماعية ويسرى ذلك على كل مايتعلق بمهام القائد من تخطيط وتنظيم ورسم سياسات ، فجميع القرارات تستند الي رأي الجماعة ونابعة منها .

وهذا النوع من القيادة هو الذى يتفق مع الفقه الإسلامى ، حيث تعتبر الشورى من القواعد التى ينبنى عليها النظام الإسلامى، فهى أصل من أصوليها ومن عزائم الأحكام فيها [1] .

والشورى فى الإسلام لاتقتصر على كونها من القواعد الأساسية للنظام السياسى الإسلامي فحسب وإنما تمثل الإطار العام والنطاق الذى يجب أن تعمل فى حدوده السلطات العامة ومنها السلطة الإدارية بمستوياتها المختلفة ، مما يحول دون الإستبداد بالرأى أو الإنفراد به والوصول الى الرأى الصواب وتحقيق وحدة الأمة .

---

(١) القرطبى - الجامع لأحكام القرآن - جـ ٤ ص ٢٤٩ .
- أبوحيان - البحر المحيط - جـ ٣ ص ٢٤٩ .

والشورى باعتبارها ركيزة من الركائز الأساسية للنظام الإسلامى تعطى الأمة حق إدارة شئونها فى جيمع المجالات كما أنها تمثل ضمانة من الضمانات الأساسية التي تحول دون مخالفة القانون الإسلامى أو الانحراف في استخدام السلطة لان القرار لن يخرج الى حيز التنفيذ إلا بعد بحث واستقصاء وتحرى مصلحة جماعة المسلمين ومشاورة المختصين فى المجال الذى يتخذ فيه القرار .

وتجد الشورى مصدرها فى أدلة الأحكام فى الشريعة الإسلامية ففى القرآن الكريم جعلها الله عز وجل صفة للمؤمنين « **والذين إستجابوا لربهم وأقاموا الصلاة وأمرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون**»[1] كما أمرالله عز وجل نبيه صلى الله عليه وسلم بها « **فاعف عنهم واستغفر لهم وشاورهم فى الأمر ، فاذا عزمت فتوكل علي الله ، إن الله يحب المتوكلين** »[2] والى جانب القرآن الكريم نجد السنة النبوية أكدت الشورى سواء كانت السنة القولية أو الفعلية أو التقريرية فقد شاور النبى صلى الله عليه وسلم المسلمين فى أمور الحكم وفى أمور الحرب وفى أموره الخاصة[3]. وقد تضافرت الاحاديث النبوية لتؤكد هذا المبدأ منها قوله صلى الله عليه وسلم « ماتشاور قوم قط إلا هدوا لأرشد أمورهم » « ماندم من إستشار ولا خاب من إستخار » «ماشقى عبد بمشورة » « المشورة حصن من الندامة وأمان من الملامة » «من أراد أمرا فشاور فيه إمرأ مسلما وفقه الله لارشد أموره » .

---

(١) سورة الشورى : آية ٣٨ .

(٢) سورة آل عمران : آية ١٥٩ .

(٣) للمزيد من التفصيل للمؤلف - مبدأ المشروعية وضوابط حق الدولة للقانون فى الفقه الإسلامى ص ٢٢٤ ومابعدها .

وتدل السوابق التى حدثت فى عهد النبوة أن رسول الله صلى الله عليه وسلم لم يخرج فى رأى من الآراء عما إنتهى إليه أهل الشورى وهو مايستدل من قوله صلى الله عليه وسلم لأبى بكر وعمر « لواجتمعتما فى مشورة ماخالفتكما »وقد إلتزم الخلفاء الراشدون بهذا المبدأ من بعده صلى الله عليه وسلم[1] .

والشورى فى الإسلام لايقتصر الالتزام بها علي رئيس الدولة وحده ، وانما يلتزم بها سائر الحكام كما يلتزم بها المسلمون فهى تعتبر حقا من الحقوق الأساسية للمسلمين فضلا عن أنها من الواجبات التي تقع على كاهلهم . وإذا كانت الشورى فى الإسلام على هذا الوضع من الأهمية والخطورة فانها بذلك تعطى الأمة الاسهام فى تدبير كافة شئونها ومنها الوظيفة الادارية إعمالا لكونها من الواجبات المفروضة علي الحاكم والمحكوم على حد سواء .

وعلي ذلك فانه يتعين على القادة فى الفقه الإسلامى قبل إتخاذ أي قرار أن يأخذوا المشورة من الأمة ممثلة في أهل الحل والعقد وهم أرباب الاختصاص في كل مجال من مجالات الحياة ، وهؤلاء لهم الحق عليهم الالتزام بإبداء الرأى وبيان وجهة نظرهم على ضوء ماتقضى به أحكام الشريعة الإسلامية .

ونتيجة لذلك ذهب بعض المفسرين الي القول بأن الحاكم أو الوالى الذى يعزف عن الشوري واجب العزل وقيل بأن العزل فى هذه الحالة من الأمور المجمع عليها .

---

(١) للمزيد من التفصيل للمؤلف - مبدأ الشروعية - المصدر السابق - ص ٢٣٥، ٢٣٦ - ابن كثير - تفسير القرآن العظيم - جـ ٢ ص ٢٧٦ .

والتزام القادة والولاة بهذا الواجب حتمى سواء فى مرحلة اتخاذ القرار أو فى مرحلة تطبيق القرار .

ومن شأن الشورى على هذا الوضع أن ترفع مسئولية الوالى أو القائد لانه فى حالة الخطأ لايتحمل مصدر القرار المسؤلية وحده وانما تتحملها الأمة باعتبار ان القرار نابع مما إنتهت اليه بعد المشاورة لذلك قيل بأن الخطأ مع المشورة أصلح من الصواب مع الأنفراد والاستبداد .

وإلى جانب أن الشورى ترفع مسئولية القائد الادارى أو مصدر القرار فانها تؤدى أيضا الى تربية الامة تربية سياسية صحيحة ويجعلها تتدارك الخطأ ، وهو أفضل بكثير من العمل برأى الحاكم الذى لم يشاور وإن كان صوابا ،لأن جعل الرأى للحاكم وحده مسوغ للاستبداد والتسلط لايعترف به الفقه الإسلامى ، فوق أن خطأ الأمة فى حالة الشورى لايتصور لقوله صلى الله عليه وسلم « لاتجتمع أمتى علي ضلالة » وقوله « مارآه المسلمون حسنا فهو عند الله حسن » وقوله « اتبعوا السواد الأعظم » وقوله « عليكم بالجماعة والعامة » ومن ثم فان الالتزام برأى أهل الرأي والتدبير من الأمة يؤدى دوما وأبدا الى الرأي الصحيح فى معظم الأمور إن لم يكن كلها[1].

ثانيا : القيادة التسلطية :

أما القيادة التسلطية فهى التى تستخدم سلطة القهر وتستخدم السلطة الرسمية فى إخضاع المحكومين ، ومن ثم فان هذا النوع من القيادة يتسم بالاستبداد وسيطرة الرئيس على المنظمة ومن فيها ويقوم علي عدم مشاركة المحكومين فى إدارة المنظمة وإنما يستبد بادارة المنظمة القائد الاداري ويصدر قراراته وأوامره بمقتضى الاوامر الادارية التي يتحتم

(١) للمزيد من التفصيل للمؤلف - مبدأ المشروعية - ص ٢٥١ ومابعدها .

تنفيذها سواء أكانت هذه القرارات موافقة لآرائهم من عدمه وإلا تعرضوا للمسئولية والعقاب - وهو يمارس سلطاته مقتنعا بعدم فائدة أو جدوي مشاركة غيره معه، وهذا النوع من القيادة من الاساليب المستهجنة غير المقبولة لأنها تبنى القيادة علي عامل الردع والعقاب ، ومن ثم فان التابعين يقومون بالعملية الادارية ليس بوازع تحقيق المصلحة العامة أو تحقيق الكفاية الادارية وانما للخوف من العقاب . وهذا النوع من القيادة من السمات الاساسية التي تقوم عليها النظم الاستبدادية والديكتاتورية وفيها يستبعد القائد عنصر الاستمالة والتأثير ومشاركة التابعين حيث يعتمد على سلطة القهر والردع وسياسة البطش والارهاب [١].

وهذا اللون من الوان القيادة لايصدق عليه وصف القيادة الصحيحة .. وفى هذا النطاق يتضح الفرق بين القائد الادارى والرئيس الادارى فالأول يعتمد على مشاركة العاملين معه فى إتخاذ القرار ويستند علي عوامل الاستمالة والتأثير في حين أن الثانى يعتمد على القهر والاستبداد واستخدام وسائل السلطة التي أتاحها له القانون . وتتسم قرارات القيادة التسلطية بعدم الفاعلية لأنها مفروضة علي الجماعة وليست نابعة منها . فضلا عن عدم سلامتها لأن القائد هنا تجاوزنا بإطلاق هذه التسمية عليه لاتتوفر فيه المعلومات الفنية اللازمة لاتخاذ القرارات مما يدفع به الى إصدار القرارات الخاطئة ، كما أن القيادة التسلطية تسود فيها العلاقات الشخصية وتتفوق علي العلاقات الموضوعية كما أنها تؤدى الي فقدان الولاء للمنظمة وانعدام الانتماء إليها [٢] ..

والقيادة التسلطية ينبذها التشريع الإسلامى ويرى جمهور الفقهاء ان

---

(١) د/ نواف سالم كنعان - القيادة الادارية - ص ١٥٣ .

د/ محمد رفعت عبدالوهاب - الادارة العامة - ص ٣٧٦ .

(٢) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٣٧٧ .

الحاكم الذى يستبد بالسلطة فان تنحيته تصبح مرا واجبا وأساس العزل هنا يقوم على الفكرة العقدية لرابطة الولاية والتي يتعين بمقتضاها أن يمارس الحاكم السلطة في الإطار الذى حددته قواعد الشريعة فإذا تم الاخلال بهذا الإطار تعين عزل الحاكم[1]

---

(١) للمؤلف - مبدأ المشروعية - المصدر السابق - ص ٢٦٢ ومابعدها .

الفصل الخامس

وظائف القادة الإداريين

يقصد بذلك بيان وظائف أو مهام القادة الاداريين ، وقد اطلق الباحثون على هذه المهام مسميات مختلفة ، منها وظائف المديرين ، وظائف الرؤساء، وظائف القيادة ، الوظائف الادارية ، كما إهتم الباحثون أيضا بحصر المهام القيادية وايضاحها إلا أنه من البديهى لا يعنى حصر هذه الوظائف هو تحديدها علي وجه الدقة[1]، بل نعني فقط بيان أهم هذه الوظائف التى تمثل وظائف مشتركة لكل من القادة الاداريين على اختلاف مستوياتهم واختلاف مواقع عملهم .

على أن بعض كتاب الادارة العامة يقسمون مهام القادة الى قسمين رئيسين يتمثلان فى : المهام التقليدية أو الرسمية و المهام الجديدة غير الرسمية ، ونتناول ذلك تباعا كل فى مبحث خاص .

المبحث الأول

المهام التقليدية للقادة الاداريين

تقسيم المهام التقليدية ، تبعا لمدى التجانس والارتباط المنطقى بينها الى خمسة أقسام وهى :

١- وظائف القادة فى مجال التخطيط والتنظيم والتنسيق .

٢- وظائف القادة فى نطاق التمويل .

٣- وظائف القادة في نطاق شئون الخدمة والمدنية .

---

(١) الدكتور / محسن العبودى : الاتجاهات الحديثه للقيادة الإدارية - دار النهضة العربية - ١٩٨٤ - ص ١٦١ .

٤- وظائف القادة فى نطاق العلاقات العامة والتوجيه .

٥- وظائف القادة فى نطاق الرقابة .

وفيما يلى تفصيل ذلك .

أولا : مهام القادة فى التخطيط والتنظيم والتنسيق :

أ- مهام القادة فى التخطيط :

أصحبت مهمة التخطيط الادارى[1] من أهم الوظائف التى يباشرها القادة فى المستويات المختلفة ، ويتم التخطيط عن طريق رسم السياسة العامة للمشروع على أساس تنبؤ القادة باهداف العمل الادارى ومايننبغى أن تكون عليه السياسات الادارية فى المستقبل لاختيار الوسائل والاجراءات الاصلية والبديلة لها والتي تصب فى خطط أولية أو رئيسية وخطط اخرى بديلة وفقا لما توفر لها من وسائل مادية وبشرية .

ويمكن القول بصفة عامة بأن وظيفة القيادة العليا غالبا ماتتصل بمهام رسم السياسات والخطط الشاملة والرقابة العامة علي الجهاز الادارى ، أما وظيفة القيادة الوسطى فغالبا ماتتصل بمهام رسم الخطط التنفيذية للسياسة العامة ، كما تتصل بالاشراف العام على العاملين وتنظيم الجهاز الادارى وتنسيق اعماله المختلفة وتطوره لملاءمة حاجة العمل .

أما مهام القيادة المباشرة فغالبا ماتتصل برسم سياسة التنفيذ المباشر فضلا عن الاشراف المباشر علي العاملين وحفزهم وتوجيههم الى الاتجاهات الجديدة في كفاءة الانتاج وتفصيلات الاداء .

---

(١) الدكتور / محسن العبودي - المرجع السابق - ص ١٦٢ .
د/ سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - ص ١٧٤ .

ثانيا : مهام القادة فى التمويل :

يباشر القادة فى مستوياتهم المختلفة وضع خطة التمويل ذلك أن الرئيس الادارى يؤدى واجباته فى حدود الاعتمادات المالية مما يتعين عليه أن يحسن التصرف فى هذه الاعتمادات ، إلا أن مباشرة هذه المهمة تصبح على درجة كبيرة من الاهمية بالنسبة لوزراء الخزانة اذ هم الذين يباشرونها على مستوى الدولة فيقع عليهم عبء اعداد الميزانية العامة بمساعدة معاونيه فى المستويات القيادية المختلفة ، وتمارس القيادة التنفيذية مهمة التمويل عندما تشرف علي تنفيذ الاعمال .

وينبغى أن تتم عملية التمويل فى إطار من الاجراءات المرنة حتي لاتكون مدعاة الى خلق بعض التعقيدات الادارية التى تقيد حركة القادة من أداء الكثير من الأعمال ، الأمر الذى من شأنه أن يؤدى إلي اعاقة القائد الادارى عن تحقيق أهداف المنظمة .

ثالثا : مهام القادة فى شئون الخدمة المدنية :

أصبحت مهمة القادة فى شئون الخدمة المدنية من أهم الوظائف التي تعاظم أثرها في تسيير دفة الاجهزة الادارية ، إذ يشارك القادة فى اختيار العاملين والتحقق من صلاحيتهم ، والمعاونة فى وضع معايير تقدير الكفاية ، ويشاركون فى اجراءات التدريب والتأديب وتقييم الوظائف وترتيبها ، كما يشرفون على تنفيذ قوانين ولوائح الخدمة المدنية ذات الصلة بالمسائل والامور الهامة ، مثل الترقيات والعلاوات والمكافآت والمعاشات والتأمينات الاجتماعية وماشابه ذلك ، هذا الي جانب معاونة الاجهزة المركزية للخدمة المدنية فى تخطيط وتطوير كثير من السياسات الادارية في هذا المجال .

وقد اثيرت فى الفكر الادارى الحديث قضية هامة تدور حول تحديد

تبعية رؤساء ادارات الخدمات المدنية ، فيتجه رأى الاقلية الي تبعيتهم للاجهزة المركزية للخدمة المدنية لان ذلك يضمن تعاونهم معا فى تنفيذ سياستها التي تحتاج الي اشخاص متخصصين فى شئون الخدمة المدنية ويعتبر خبراء الادارة بالامم المتحدة من أهم انصار هذا الرأى .

بينما يرى غالبية الشراح تبعيتهم للقيادات العليا بالاجهزة التى يعملون بها إذ أن ذلك يضمن حسن التعاون بينهم وبين هذه القيادات ، إذ أنه فى حالة تبعية رؤساء إدارات الخدمة المدنية للأجهزة المركزية ، ينشأ موقف صعب لقادة الاجهزة الادارية ، إذ يفقدون الحق فى رئاسة وتوجيه رؤساء ادارات الخدمة المدنية الذين يوجهوا ولاءهم الى الاجهزة المركزية ويستلهمون منها الحلول والبدائل التي غالبا ماتستنبط من القواعد المجردة وبالتالى تكون مختلفة عن الواقعية وبعيدة عن الملاءمة المطلوبة ومؤدية الى كثير من التعقيدات والبيروقراطية .

ويضيف البعض الآخر الي هذه الحجج حجة اخرى تتمثل فى أن الاجهزة المركزية للخدمة المدنية هى من أجهزة المشورة التي يجب أن تقف مهامها عند حد البحث والتخطيط وابداء الرأى فلا ينبغى ان تشارك – من خلال ممثليها – فى الاعمال ذات الصبغة التنفيذية .

ومما يؤكد سلامة هذا الرأى ، أن كثيرا من ادارات الدول المختلفة بدأت بالفعل فى العدول عن موقفها من تبعية رؤساء ادارات الخدمة المدنية للاجهزة المركزية وأعادت تبعيتهم للاجهزة الادارية التي يعملون بها ، ومن أهم الامثله علي ذلك ماحدث بالادارتين الامريكية والمصرية ، فقد اعادت الادارة الامريكية تبعية هؤلاء الرؤساء للاجهزة الادارية ابتداء من عام ١٩٤٧ كما حدث نفس الاتجاه بجمهورية مصر العربية ابتداء من عام ١٩٦٤ اذ اصبح رؤساء ادارات الخدمة المدنية تابعين للاجهزة الادارية التي يعلمون بها بعد أن كانوا تابعين للجهاز المركزى للتنظيم والادارة ،

ديوان الموظفين سابقا .

رابعا : مهام القادة فى العلاقات العامة والتوجيه :

أصبحت مهمة القادة فى توعية الجمهور والعاملين من أهم وظائف العلاقات العامة ، إذ أصبحت هذه المهمة فعالة في تحقيق الاستجابة لتأييد القادة ، فمهمة التوعية من أهم الاعمال التي يشارك فيها جميع القادة ، وهى تبدو أكثر أهمية بالنسبة للقيادات العليا فى مرحلتى التنمية والتحول والتطور ، ففي مرحلة التنمية يتحتم علي القيادات العليا إقناع الرأى العام بإهمية المشروعات الجديدة حتي يقبل على تحمل التضحيات فى سبيل نجاحها ، ، مرحلة التحول والتطور من الرأسمالية للاشتراكية أو العكس يقع علي عاتق هذه القيادات واجب إقناع المواطنين بالسياسات الجديدة .

أما مهمة التوجيه فغالبا ماتتمثل في صورتين هما التوجيه الرسمى الذى يتم فى إطار الإجراءات والأشكال الرسمية ، والتوجيه المعنوى والذى يعتمد علي استمالة العاملين والتأثير فيهم بما يوفر رأيا عاما واحدا فى المنظمة ، وقد اصبحت مهمة التوجيه فى صورتيها من المهام التى تمثل جوهر القيادة الحقيقية للأفراد .

ولقد أصبح التوجيه وظيفة مشتركة بين القادة فى جميع مستوياتهم ، وان كان الاهتمام به كثيرا مايظهر بشكل واضح في مستوى القيادة المباشرة ،لإتصالها بالعاملين مباشرة وتلاحمها معهم فى العمل ، وينبغى أن يتم التوجيه فى صيغة وأسلوب مبسط ، ومهمة التوجيه مهمة مستمرة لاسيما إذا أصبح الموقف يتطلب تغيير سلوك العاملين فى العمل استجابة لمطالب التجديد والتطوير .

ولكى ينجح القائد فى تحقيق آثار التوجيه السليم ، ينبغى أن تحظى

أعماله بتأييد السلطات الأعلى منه على السلم الإدارى لأن ذلك يدعو الى ثقة العاملين فيه وقبولهم لتوجيهاته .

خامسا : مهام القادة فى الرقابة :

للرقابة أهمية كبيرة على كافة المستويات الادارية ، لاسيما بالنسبة للقيادتين العليا والتنفيذية.وتستهدف التأكد من أن كل الاعمال تسير طبقا للقواعد والتوجيهات الموضوعة حتي يمكن اصلاح الاخطاء في الوقت المناسب .

ولقد هجر أسلوب الرقابة بقياس الوقت والحركة الذى أشار إليه تايلور فى مطلع الحركة الادارية العلمية وذلك لعدم ملاءمته لمطالب القيادة الحديثه ولتجاهله لانسانية القيادة لذلك أصبحت وسائل الرقابة الحديثة تتمثل فى الاستعانة بعدة أساليب من أهمها خرائط التعادل ، وحسابات التكاليف ، وتحليل الميزانية الحسابية ، واستقصاء الحقائق من التقارير والاحصائيات المختلفة .

ويقرر بعض العلماء أن الرقابة الفعالة هي التى تقيس نشاط العاملين طبقا لبعض المعايير المرنة ، كما ينبغي أن تكون رقابة توجيهية وهادئة تتجه الى الاصلاح والتقويم ، فلا ينبغى ألا تحاسب العاملين إلا عن الاخطاء التي تحدث نتيجة لسوء النية أو التقصير فى الأداء أو عدم الولاء لأهداف السياسات العامة .

المبحث الثانى

المهام الحديثة للقادة الاداريين

تتمثل المهام الحديثة أوغير الرسمية فى العناية بالجوانب الاجتماعية

الباب الخامس

التنسيق والاتصال

تمهيد وتقسيم :

تكلمنا فى الابواب السابقة عن بعض مراحل العملية الادارية من تنظيم وتخطيط وقيادة إدارية .

غير أن ذلك كله لايؤدى الى اتمام العملية الادارية ، فلقد ترتب علي تعقد وظائف الدولة وارتيادها لمجالات جديدة لم تكن معهودة فى الماضى وذلك لأن معظم الدول المعاصرة لم تعد تكتفى بالدور الذى تمارسه الدولة الحارسة وترتب على ذلك تضخم المنظمات الادارية من ناحية ، وظهور المنظمات المتشابهة التي تسعى الى تحقيق غرض واحد من ناحية أخرى ، الأمر الذى حتم ضرورة التنسيق بين الوحدات الادارية وتسهيل الاتصال سواء كنا فى اطار المنظمة الادارية الواحدة ، أو بين مختلف الوحدات والمنظمات الادارية ، وذلك لإمكان التحكم فى هذه المنظمات ، والسعى بها الى تحقيق الأهداف المرجوة منها ، وتحقيق الانسجام بين مختلف اجزائهاوفروعها من ناحية ، وبينها وبين مختلف الوحدات الادارية الأخرى.

فالادارة ليست إلا جهودا مشتركة وتعاونا منظما ، ومن هنا تأتى أهمية التنسيق لتحقيق التفاهم والتجانس بين المنظمات الادارية وذلك من أجل أن يكون العمل الادارى فى اتجاه واحد لتحقيق غاية واحدة تكرس من أجلها كافة الجهود الادارية . واذا كان ذلك بالنسبة للتنسيق ، فان الاتصال لايقل عنه أهمية وخطورة حيث يعتبر من الوسائل الهامة التي تتيح للمنظمة الادارية تحقيق التنسيق بين جهود العاملين ، ذلك ان التنسيق يحتاج بالضرورة الي أوامر ، وتعليمات وتوجيهات ادارية لاتتحقق إلا عن طريق الاتصال وسوف نقسم هذا الباب الي فصلين في الأول نتناول التنسيق وفى الثانى نتناول الاتصال .

الفصل الأول

التنسيق Coordination

سوف نتناول فى حديثنا عن التنسيق المسائل الآتية :

تعريف التنسيق ، أهمية التنسيق ووسائله ، أهداف التنسيق ، سلطة التنسيق وأساليبه ، ثم التنسيق فى مصر .

المبحث الأول

تعريف التنسيق والمبادىء التى تحكمه

أولا : تعريف التنسيق :

تعددت محاولات كتاب الادارة العامة لتعريف التنسيق ، فيعطى الاستاذان / مونى ورايلى للتنسيق تعريفا يتضمن كل مبادئ التنظيم فيقولان « ان هذا اصطلاح يعبر عن مبادىء التنظيم برمتها لا أقل من ذلك ، وهذا يعنى أن ثمة مبادىء أخرى منضمة الى هذا المبدأ أي التنسيق والمبادىء الأخرى ببساطة هي مبادىء يستطيع التنسيق أن يعمل خلالها ويصبح فعالا »[1] .

ويعرفه د/ عبدالكريم درويش ، د/ ليلى تكلا بأنه « الترتيب المنظم لجهود الجماعة للوصول الي وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد ، والتنسيق بذلك هو المطلب الأول فى التنظيم ،وهو يعنى فى الوقت نفسه المبدأ الشامل للتنظيم »[2] .

---

(١) د/ أنور رسلان – الإدارة العامة – صـ ٢١٢ .

(٢) الدكتور / عبدالكريم درويش – والدكتوره/ ليلى تكلا – أصول الادارة العامة – مكتبة الانجلو المصرية ص ٤٦٢ .

د/ أنور رسلان – المصدر السابق – ص ٢١٢ .

د/ محمد رفعت عبدالوهاب – المصدر السابق – ص ٢٦٥ ومابعدها .

كما عرف البعض التنسيق بانه هو « التوفيق بين جهود الجماعة داخل الوحدة الادارية وغيرها من الوحدات الاخرى التى تعمل علي تحقيق غرض مشترك بحيث يبذل الجميع قصاري الجهد لبلوغ تلك الغاية المشتركة » .

فى حين أن البعض الأخر يعرف التنسيق بانه « الوظيفة التي تعمل على تحقيق التعاون بين الافراد والتكامل والانسجام بين الاعمال من أجل تنفيذ الهدف المشترك »، وهذه التعريفات متقاربة ولكنها تبرز كون التنسيق من أخص واجبات القائد الادارى باعتبار انه يملك سلطات التوفيق وتحقيق الانسجام ، فضلا عن انها تشير في النهاية الى أن جوهر التنسيق هو تحقيق التفاهم والتفاعل والتعاون بين مختلف فروع المنظمة الادارية وهو يتطلب جهداً ومثابرة من القائد الادارى .

ولكى يحقق القائد الادارى تنسيقا على درجة عالية من الكفاية فان ذلك يتوقف علي عناصر متعددة لابد من توافرها منها سلامة التنظيم الاداري ، وتوزيع العمل على الموظفين حسب قواعد التخصص ، وإحساس كل منهم بروح التعاون فى جميع المستويات الادارية .

وتختلف مهمة القائد الادارى في التنسيق تبعا لحجم المنظمة الادارية فكلما كانت صغيرة وبسيطة فى تركيبها ومحددة فى وظائفها كلما كانت سهلة وميسرة ، وكلما إتسع نطاق الإدارة ، وكلما تشعبت فروعها وتباعدت ، كلما كانت مهمته عسيرة ومعقدة ومن ثم فان التنسيق فى نطاق مدينة من المدن يختلف عن التنسيق فى نطاق وزارة من الوزارات كوزارة التربية والتعليم أو المواصلات ..الخ اذ فى هذه الحالات تدخل فى مهمة التنسيق عناصر وعوامل جديدة كالعنصر المكانى أو الزمانى .

وجدير بالملاحظة ان العلاقة بين الوحدات الادارية تتخذ احدى صورتين، فاما أن تكون علاقة خضوع داخل الهرم أو السلم الاداري ، أو تكون علاقة أساسها المساواة بين الوحدات المختلفة ، وفى أى من

الصورتين يلزم تنسيق جهود كل الوحدات الادارية طالما انها تسعى الي تحقيق هدف مشترك[١].

ثانيا : المبادىء التى تحكم التنسيق :

يتوقف التنسيق على مجموعة من المبادىء يتعين مراعاتها ، ويلاحظ أن نظام التدرج الذى أشرنا اليه عند الحديث عن عناصر التنظيم يتوقف عليه إلى حد كبير نجاح التنسيق ، فعن طريق التدرج يستطيع الرئيس الأعلى اصدار أوامره الى من يلونه على السلم الإدارى ، وبهذا التسلسل يتمكن الرئيس الأعلى من التنسيق بين مكونات المنظمة ، وبين المنظمة الادارية وغيرها من المنظمات ، وعن طريق التدرج يصبح التنظيم وحده متناسقة تسيطر عليه وتوجهه سلطة آمرة واحدة[٢] ، كل ذلك من شأنه أن يؤدى إلى إرتباط التنسيق بالتنظيم وأهم المبادىء التى يتعين مراعاتها فى التنسيق هى :

١- يتوقف نجاح التنسيق على إحكام التنظيم ودقته وقيامه على أسس علمية ، فالتنظيم الجيد يوفر نجاح التنسيق .

٢- كما يتوقف علي التنسيق التعرف على القائد الادارى الناجح ، لأنه دون التنسيق تشتت الجهود وتتضارب مما من شأنه أن يؤدى إلي إعاقة تحقيق أهداف المنظمة .

---

(١) للمزيد من التفصيل :

د/ سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - ص ٢١٨ ومابعدها .

د/ عبدالكريم درويش ود/ ليلى تكلا - المصدر السابق - ص ٤٦٢ ومابعدها .

د/ محمد رفعت عبدالواهاب - المصدر السابق - ص ٢٦٥ ومابعدها .

د/ محمد سعيد عبدالفتاح - الادارة العامة - ص ٢٨٣.

(٢) يراجع ماسبق أن تعرضنا إليه فى التدرج الهرمى - ص ١٣١ ومابعدها .

٣- التنسيق حتمى وضرورى لكل منظمة إجتماعية ، فهو ضرورى لأى منظمة إدارية تقوم على التخصص وتقسيم العمل لأنه أداة ربط الفروع والأقسام والوحدات والادارات .

٤- يتوقف التنسيق على مدى مايترخص به الرؤساء فى ظل التنظيم من سلطة فى مستوياتها المختلفة وذلك لأنه - أى التنسيق - يستخدم وسائل السلطة وأدواتها من أوامر وتعليمات وهذه بدورها يجب أن تكون واضحة ومفهومة ، كما يتعين أن يسعى القائد لإقناع العاملين بها ليتقبلوهاويضعونها موضع التنفيذ طواعية .

٥- التنسيق عملية مستمرة حتى تحقق المنظمة أهدافها مما يستلزم المراجعة والملاحظة الذاتية وحل المشاكل التى تثور بين أفراد التنظيم ووحداته .

٦- كما يرتبط التنسيق بنظام التدرج فى ضرورة ضمان اتصال جيد فى الوحدة الإدارية وعلى كافة مستوياته سواء داخل المنظمة أو مع غيرها من المنظمات التى ترتبط معها فى الهدف أو النشاط ، وذلك الاتصال يوفر فى هذه الحالة نقل التعليمات والأوامر والتقارير وهى من أهم دعائم التنسيق ، لذلك فإن الاتصال الجيد هو عماد التنسيق ومن أهم العوامل التي تكفل نجاحه .

٧- يتوقف نجاح التنسيق علي ماتبذله الهيئات التي تتولاه فى تحقيقه كالاجتماعات الدورية ، أو اللجان التنسيقية وماتقوم به لتذليل العقبات التى تحول دون تحقيقه .

٨- كما يتوقف التنسيق على حجم المنظمة الادارية فكلما كانت المنظمة صغيرة وبسيطة ووظائفها محدودة كلما كانت مهمة الرئيس الادارى فى التنسيق سهله وميسرة ، كما أن نجاح التنسيق يتوقف أيضا على تنوع

أوجه نشاط المنظمة وتشعبه فكلما تنوعت أوجه النشاط وتباعدت أماكن أدائهما كلما أدى ذلك الى صعوبة التنسيق[1] .

المبحث الثانى

أهمية التنسيق والجهات التي تقوم به

أولا : أهمية التنسيق :

إن الادارة فى جوهرها ليست إلا جهودا مشتركة ، وتعاونا منظما ، فى سبل تحقيق غاية مرسومة فليست أعمال الادارة نوعا واحدا يسير على نفس النمط ، وانما هى متنوعة ومتباينة ، كما أنها ليست أعمالا منعزلة تامة الانعزال عن بعضها ، وانما هى متشابكة مترابطة يؤثر بعضها فى البعض ، ويتأثر به وإن قامت بها اقسام ادارية مختلفة ، وكلما اتسع مجال الادارة وتعددت أقسامها كلما تعقدت الأمور وتطلب حسن سيرها مزيدا من التنسيق وزيادة وسائل التنسيق لتحقيق الترابط والانسجام بين عناصرها ، والقضاء علي دواعى التناقض فيها ، فالتنسيق أمر لازم كلما تعددت الاعمال التي تبذل من أجل تحقيق غاية واحدة وهدف مشترك أيا كان مجال هذه الاعمال ، فكثرة الاقسام الادارية وتضخم عدد الموظفين فى الدولة الحديثة يستلزم جهودا فعالة في سبيل تحقيق التعاون بين الاعمال المتنوعة التي تدور في شتى نواحى الادارة لاسيما القادة على اختلاف مستوياتهم . فالقائد الادراى هو الذى ينسق جهود مرؤسيه لتحقيق هدف

---

(١) للمزيد من التفصيل : د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص٢٧٣ ، ٢٧٤ .

د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ٢١٧ ومابعدها .

د/ أنور أحمد رسلان - المصدر السابق - ص ٢١٢ .

د/ عبدالكريم درويش - د/ ليلى تكلا - أصول الادارة العامة - المصدر السابق - ص ٣٤٩ .

المنظمة فضلا عن التوفيق بين جهود منظمته والمنظمات الأخرى ، والتنسيق بذلك يعتبر من الأدوات اللازمة للربط بين المنظمة الادارية والسلطات السياسية فى الدولة ، وبين المنظمة الادارية وبين العاملين معها ، لذلك يرى سير هنرى بونبرى « أن الادارى الناجح هو الذى تصبح المقدرة علي التنسيق لديه بمثابة الغريزة أو العادة ، والرئيس الذى يحس بعجزه أو تقصيره فى هذه الناحية من الخيرله ولصالح العمل أن يخلى مكانه لأن التنسيق بالنسبة للرئيس الادارى هو واجب عام ومعقد لاينتهى[١] .

وترتيبا على ذلك فالنشاط المتعلق بالتنسيق هو جزء لايتجزأ من مقتضيات الادارة العامة ، ويتم فى جميع الاتجاهات فالتنسيق ضرورى بالنسبة لأوجه النشاط المختلفة داخل الادارة الواحدة ، وبين ادارة معينة ، ومايتساوى معها فى المرتبة ، أو مايعلوها من الادارات ، كما أنه ضرورى أيضا فى نطاق العلاقة بين الادارة وبين السلطات السياسية ، وبينها وبين الافراد والجماعات ذوى المصالح الخاصة .

ونتيجة لذلك فالتنسيق يلعب دورا هاما فى تحقيق أهداف الادارة إذ يؤدى الى التوفيق بين الجهود المختلفة داخل التنظيم الادارى وتوجيه هذه الجهود نحو تحقيق الهدف المشترك .

والتنسيق ترتيبا علي ذلك عملية يومية تمتد الي البرامج والأفراد القائمين على ، مما يستلزم مراجعة وملاحظة دائبة ومستمرة ، لحل المشاكل التي تثور بين الجهات التى تمارس التنسيق .

ثانيا : الجهات التي تقوم بالتنسيق :

ولأهمية وظيفة التنسيق ، فان المسلم به فى نطاق الادارة العامة أنها

---

(١) د/ سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - ص ٢١٧ .

من أخص واجبـات الادارات العليـا ، ويتم التنسـيق عـادة عن طريق مايصدره القـائد الادارى الاعلى من أوامر وتوجيـهات ، ولكن التجربة أثبتت الحاجة الي وسائل أخرى معاونة لايبلغ التنسيق درجة الكمـال المنشودة بغيرها ، ومن ذلك :

أ- الاجتماعات الدورية التي يعقدها القائد الادارى ليلتقى فيها بمعاونيه المباشرين لتبادل وجهات النظر ، واقتراح الحلول الكفيلة بزيادة التعاون بين مختلف الادارات ، والقائد الادارى يستعين فى هذه المهمة بالخبراء والمستشارين الاكفاء ، كما أن القادة الآخرون على المستويات المختلفة يقع عليهم عبء التنسيق .

ب- اللجان المشكلة من ممثلين لمختلف الوزارات ، والتي تتولى دراسة المشاكل المشتركة بينها تمهيدا لوضع حلول منسقة ، ومن أمثلة ذلك مجلس الوزراء ، ومجلس المحافظين والمجالس العليا للقطاعات المنشأة بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٧٥ الذى الغى المؤسسات العامة .

ج- تخصيص ادارات لمهمة التنسيق لاسيما فيما يتعلق بالوظائف الادارية ذات الطابع الفنى المغرق فى التخصص .

د- كما أن الدراسات التى تقوم بها الهيئات الاستشارية التي أشرنا اليها آنفا ذات أهمية بالغة فى هذا المجال لأنها تضع إصبع الرئيس الادارى المسئول على مواطن الخلل فى ادارته ، وتهيىء له السبيل لتنسيق العمل بين مرؤوسيه على نمط أفضل .

هـ- كما أن عملية التنسيق ذاتها ترتبط أشد الارتباط بحسن تنظيم الادارة أو الوزارات لان التنظيم السليم يجعل عملية التنسيق سهلة وميسرة، ولهذا فان علماء الادارة العامة يقولون أن التنسيق بين الوظائف يجب أن يسبق التنسيق بين الرجال .

المبحث الثالث

الهــــدف من التنســــيق

يهدف التنسيق - بصفة عامة - الى التوفيق بين جهود مختلف وحدات التنظيم الادارى ، بغرض تحقيق أهداف هذا التنظيم بكفاية وفى أقل وقت ممكن ، وبأقل نفقة ممكنة[1] .

ولاشك أن التنسيق الجيد والفعال يؤدى الي التقليل من نفقات العمل الادارى والى سرعة انجازه ، فضلا عن انه يمكن بواسطته تحقيق الاهداف الآتية :

أولا : منع التفاوت فى المعاملة :

وذلك بتقرير سياسات وقواعد محددة وموحدة تسرى على كل الحالات والاوضاع المتماثلة ، مثال ذلك تنسيق السياسات المتعلقة بشئون العاملين بمختلف وحدات الجهاز الادارى فى الدولة ، وذلك بهدف تحقيق المعاملة المتساوية والمعادلة للجميع ، ومن البديهى أن يراعى التنسيق فى المثال السابق إختلاف ظروف وطبيعة العمل ، فلا يتصور أن يؤدى الى المساواة في المعاملة بين عمال المناجم والمحاجر العاملين فى الصحراء وبين عمال الخدمات العامة فى المدن .

وباختصار فان التنسيق وإن كان يؤدى الي منع التفاوت فى المعاملة إلا أن تطبيق ذلك يجب أن لايحول دون مراعاة اختلاف ظروف وطبيعة العمل ومكان أدائه .

ثانيا : منع الازدواج :

قد تتعدد الوحدات الادارية التي تسعى لتحقيق نفس الهدف ، مثال

(١) د/أنور رسلان - المصدر السابق - ٢١٥ .

د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ٢١٨ ومابعدها .

ذلك تعدد الهيئات العاملة فى مجال محو الامية أو مجال تنظيم الاسرة ، وقد تمارس هذه الاجهزة المتعددة ذات النشاط ، وفى هذه الصورة يهدف التنسيق الي تجميع الجهود المشتركة والتوفيق والتنسيق بينها ، بغرض تحقيق الهدف المشترك للوحدات الادارية المختلفة التي تعمل فى ذات المجال .

ويأخذ التنسيق لمنع الازدواج صورة أخرى ، وذلك عند تماثل بعض إحتياجات الوحدات الادارية ، مثال ذلك احتياج بعض الوحدات الادارية الي جمع الاحصاءات والبيانات المتعلقة بنشاطها ، فتقوم كل منها بتجميع البيانات والاحصاءات منفردة ، الامر الذى يؤدى الي تعدد وزيادة النفقات، ولذلك يكون من الأفضل التنسيق بين المتطلبات الاحصائية المختلفة للوحدات الادارية ، وذلك بإنشاء جهاز مركزى يختص بالاحصاء يمكن أن يفى بهذه الاحتياجات بكفاية وبنفقة أقل للوحدات جميعا بحيث يعتبر الوصول الى هذا الهدف هوالدافع الى إنشاء الجهاز الخاص بالتعبئة والاحصاء .

ثالثا : منع التنازع :

يؤدى التنسيق الي منع التنازع فى العمل بين الوحدات الادارية وذلك بالتوفيق بين أوجه نشاط هذه الوحدات بما يحقق المصلحة العامة على نحو أفضل .

والأمثلة عديدة على التنازع فى العمل أبرزها ذلك التنازع التقليدى والمستمر بين إدارات الكهرباء والتليفونات والصرف الصحى والمياه والغاز الطبيعى من ناحية ومصلحة الطرق من ناحية أخرى ، حيث يحدث كثيرا ان تقوم احدى هذه الجهات باجراء الحفر بأحد الشوارع للقيام ببعض عملياتها ، ثم تقوم مصلحة الطرق من جديد بإعادة رصف الطريق المحفور ويعقب هذا قيام ادارة اخرى بعمليات حفر أخرى فى ذات الشارع وتطالب مصلحة

الطرق باعادة الرصف مرة أخرى وهكذا .

ولاشك أن اتباع هذا الأسلوب يؤدى الى ضياع الوقت والجهد والمال فضلا عن عرقلة السير فى الشارع وتشويهه بصفة مستمرة ، لذلك يتعين أن تقوم كل منها وفى نفس الوقت بالتعاون مع هذه الهيئات لمنع التنازع - كلما أمكن هذا - بإجراء مايلزم من إصلاحات أو تركيبات وذلك بتنسيق الجهود وإجراء مايلزم لهذه الجهات مرة واحدة .

رابعا : منع المنافسة :

قد تتنافس الوحدات الادارية فيما بينها من أجل الحصول علي المواد الخام ، أو الأيدى العاملة ، أو الأموال ولذلك يكون من الضرورى التوفيق بين احتياجاتها وتحديد أولوية الحصول علي أي منها ، ووضع القواعد التي تكفل توزيعها بها يتفق والاحتياجات الفعلية لمختلف الوحدات الادارية ، مثال ذلك ما أتبع فى مصر اثناء اقامة السد العالى حيث تقرر إعطاء أولوية مطلقة لوزارة السد العالى آنذاك فى الحصول علي كل متطلبات تنفيذ المشروع من الاموال والأيدى العاملة والمواد اللازمة للمشروع وبذلك أمكن إنجاز هذا المشروع الضخم فى المدة المحددة .

كذلك مايجرى عليه العمل فيها يتعلق بتوزيع المهندسين الاطباء والصيادلة بين المحافظات والوزارات والمؤسسات والهيئات المختلفة ، حيث أدى عدم تناسب عدد الخريجين من الاعداد المطلوبة منهم ، إلى ضرورة اجراء تنسيق بواسطة الادارات المختصة بهدف توزيعهم على الوحدات الادارية بما يتفق واحتياجات كل منها ، وكذلك الحال فيما يتعلق بالتخصصات النادرة [١].

---

(١) للمزيد من التفصيل- د/ أنور رسلان - الادارة العامة - ص ٢١٦ - ٢١٨

وكذلك مايقوم به مكتب التنسيق للقبول بالجامعات من تنسيق لتوزيع الأعداد الهائلة للطلاب .

المبحث الرابع

سلطة التنسيق وأساليبه

الى جانب الجهات التي اشرنا اليها والتي يقع علي كاهلها عبء التنسيق باعتباره من عمليات الادارة تختلف السلطة التي تتولاه بحسب نوع نظام الحكم فتختلف فى النظام البرلمانى عنها فى النظام الرئاسى ففى النظام الرئاسى ، يكون التنسيق من اختصاص رئيس الجمهورية يعاونه فى ذلك مجموعة ضخمة من المساعدين والمكاتب المتخصصه والهيئات المستقلة ، بينما يكون التنسيق فى النظام البرلمانى من اختصاص مجلس الوزراء أساسا يعاونه فى ذلك مجموعة من اللجان الوزارية والمكاتب المتخصصة ، وسنبين بايجاز فيما يلى سلطة التنسيق وأساليبه فى كل من انجلترا والولايات المتحدة كممثلين للتنسيق فى النظام البرلمانى والنظام الرئاسى ثم فى مصر .

أولا : التنسيق في إنجلترا[١] :

تعتبر بريطانيا مهد النظام البرلمانى ، حيث يقوم مجلس الوزراء برسم السياسة العامة للدولة والاشراف علي تنفيذها ويعتبر مجلس الوزراء فى هذا النظام هو السلطة العليا للتنسيق ، وفى نفس الوقت يعتبر الملك

---

(١) استاذنا الدكتور / سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - مرجع سابق- ص ٢٢٤ ومابعدها .

د / محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٢٧٦ ومابعدها .

(أو الملكة) مجرد رمز لوحدة الدولة . فهو يملك ولايحكم .

وتتحدد وظيفة مجلس الوزراء فى ثلاثة أمور أساسية هى :

١- التحديد النهائى للسياسة العامة التى تعرض علي البرلمان لاقرارها .

٢- الرقابة العليا على العمل [illegible] تحت رقابة مجلس النواب .

٣- تحديد أنشطة مختلف الوزرا فى الدولة والتنسيق المستمر بينها.

ويشغل الوزير الأول - رئيس مجلس الوزراء - مكانا خاصا فى نطاق السلطة التنفيذية حيث يمثل هذا المنصب الاساس الذى يقوم عليه النظام الدستورى للمملكة المتحدة منذ القرن الثامن عشر ، والوزير الأول أو رئيس الوزراء يعتبر - بحق - القائد الفعلى للدولة ، وكقاعدة عامة لايشغل الوزير الأول أى وزارة من الوزارات وان كان يتمتع بلقب الرئيس الأول للخزانة ، ويرجع السبب في ذلك الى الرغبة فى أن يتفرغ للقيام بتوجيه وتنسيق نشاط مختلف الوزارات ، الأمر الذى يتطلب تفرغه لهذه المهمة ، وعدم شغله لأى من الوزارات ، وان كانت هذه القاعدة قد خولفت فى بعض الظروف الاستثنائية كتولى تشرشل وزارة الحربية عام ١٩٤٠ ، ويعاون الوزير الاول فى إنجاز أعماله ، هيئة تنشيطية خاصة تسمى السكرتارية الخاصة وهى تتكون من عدد معين من السكرتاريين وبعض المعاونين .

ويلعب (مكتب مجلس الوزراء) دورا أساسيا فى تحقيق التنسيق بين مختلف أوجه النشاط الحكومى والادارى ، وذلك عن طريق قيامه بمهام السكرتارية لمجلس الوزراء واللجان الوزارية ، وتعود بداية نشأة هذا

المكتب الي عام ١٩١٦ عندما ألف المستر « لويد جورج » الوزارة وكون من بين أعضائها وزارة حرب تقتصر عضويتها على بعض وزراء الدولة يعاونها فى أعمالها لجان سياسية وفنية وادارية .

ونظرا للحاجة الي جهاز يتولى اعداد جداول اللجان والتنسيق بين أعمالها ، أنشأ « لويد جورج » في ديسمبر عام ١٩١٦ هيئة سكرتارية مجلس الوزراء ، وقد تغير اسم هذه الهيئة منذ عام ١٩٢٠ وأصبح اسمها (مكتب مجلس الوزراء) وهى ملحقة بالوزير الاول مهمتها تحقيق التنسيق بين مختلف أوجه النشاط الحكومى .

ويمارس مكتب مجلس الوزراء دوره في التنسيق بوسيلتين .. الأولى فى اعداد جداول أعمال مجلس الوزراء بموافقة وتوجيهات الوزير الأول ، وابلاغ قرارات المجلس للوزارات المختلفة ومتابعة تنفيذ هذه القرارات ، والثانية قيام بعض اعضائه بسكرتارية اللجان الوزارية المختلفة والتنسيق بين أعمال اللجان الادارية التي تقوم بإعداد المسائل التي تعرض علي اللجان الوزارية .

وتقوم سكرتارية مجلس الوزراء وسكرتارية اللجان الوزارية بدور رئيسى فى التنسيق .

أ- سكرتارية مجلس الوزراء[١] :

لفهم النظام الانجليزى يجب التمييز بين إصطلاحى الوزارة ومجلس الوزراء فالوزارة تعنى الحكومة بالمعنى الواسع ، فتشمل كل الوزراء (من

---

(١) د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ٢٣١ .
د/ أنور رسلان - الادارة العامة - ص ٢٢٠ .

٣٠ إلى ٤٠ عضوا) ومن بينهم أعضاء مجلس الوزراء (من ١٥ إلى ٢٠ عضوا) ومن ثم فان الوزارة تشمل أعضاء مجلس الوزراء كما تشمل وزراء غير أعضاء فى المجلس .

أما مجلس الوزراء فهو الذى يقوم بجوهر عمل الحكومة ، ويتكون من عدد محدود من الوزراء يتراوح بين ١٥ ، ٢٠ وزيرا كا أشرنا ، ويقل هذا العدد كثيرا أثناء الازمات ، حيث كان خمسة خلال الحرب العالمية الاولى ١٩١٤ - ١٩١٨ ، وكان عددهم يتراوح بين خمسة وثمانية خلال الحرب العالمية الثانية ١٩٤٠ - ١٩٤٥ .

وعلى ذلك تضم الوزارة فى انجلترا ثلاث فئات من الوزراء :

١- أعضاء مجلس الوزراء .

٢- الوزراء غير الأعضاء فى مجلس الوزراء (وزير بلا وزارة) .

٣- وزراء الدولة والسكرتيرين البرلمانيين .

وقد إستلزم قيام مجلس الوزراء بمهامه ضرورة تنظيم وسائل الاتصال بين الوزارات المختلفة .

وإذا تضمن جدول أعمال مجلس الوزراء مسألة تخص أحد الوزراء من غير أعضاء المجلس يدعى هذا الوزير لحضور الاجتماع عند بحث هذه المسألة ، كما أن الوثائق الخاصة باجتماعات مجلس الوزراء توزع على كل الوزراء بلا استثناء ، وذلك فضلا عن حق الوزراء غير الأعضاء بالمجلس فى ابداء ملاحظاتهم بخصوص المسائل المطروحة أمام مجلس الوزراء ، ويرأس «مكتب مجلس الوزراء » أحد كبار الموظفين وغالبا مايشغل هذا

المنصب لمدة طويلة ، ويعاونه عدد كبير من الموظفين المتفرغين وعدد آخر من الموظفين المنتدبين من سائر الوزارات لمدة مؤقته لاتتجاوز العامين[١] .

ويقوم مكتب مجلس الوزراء بالاعداد لجلسات المجلس ، مطبقا قاعدة اليومين السابقين حيث لايدرج فى جدول أعمال مجلس الوزراء إلا المسائل التي تصل وثائقها كاملة من الوزارات المختصة قبل تاريخ الجلسة بيومين كاملين ، الأمر الذى يؤدى إلي دراسة وجدية المسائل التى ستعرض على المجلس ، كما يقوم السكرتير الدائم لمجلس الوزراء بتدوين محاضر الجلسات التي تشتمل على ملخص المناقشات دون نسبها إلي الوزراء ، مع التحديد الدقيق لمسئولية كل وزير عن تنفيذ مايتخذه من قرارات .

ثم يرسل محضر اجتماع المجلس إلى كل الوزراء بدون استثناء ، وهناك قاعدة تلزم المكتب بارسال المحضر فى مدة اقصاها ٢٤ ساعة من تاريخ الاجتماع ، الأمر الذى يحقق سرعة الابلاغ والتنفيذ ، كذلك يقوم مكتب مجلس الوزراء بمهمة مراقبة تنفيذ قرارات المجلس حيث يرسل الوزراء إلي المكتب صورا من القرارات التنفيذية التي أصدرها لوضع قرارات مجلس الوزراء موضع التنفيذ .

ويقوم مكتب مجلس الوزراء بنشر قائمة سوداء تتضمن أسماء الوزارات التى لم تنفذ قرارات المجلس أو تتباطأ فى التنفيذ ، ومع أن ذلك كان يتم بصورة استثنائية ونادرة إلا أنه يؤدى الي اهتمام الوزارات بالتنفيذ السريع لقرارات المجلس خوفا من ظهور إسمها فى هذه القائمة .

---

(١) د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ٢٢٧ .
د/ أنور رسلان - المصدر السابق - ص ٢٢٢ .

ب- سكرتارية اللجان الوزارية :

لما كان نظام مجلس الوزراء لايحقق اشتراك كل الوزراء فى اجتماعات المجلس وقراراته بالرغم من المسئولية التضامنية لكل الوزراء أمام البرلمان ، لذلك جرى العمل فى إنجلترا علي تشكيل عدد كبير من اللجان الوزارية وهى لجان يمكن أن يشترك فى عضويتها أي من الوزراء بلا استثناء وذلك بهدف دراسة المسائل التى تدخل في اختصاص أكثر من وزارة وتلك التي تكون لها أهمية خاصة .

وتنشأ اللجان الوزارية بقرار من مجلس الوزراء ، بناء على اقتراح الوزير الأول ، ويرأس هذه اللجان أحد اعضاء مجلس الوزراء دائما ، أما معظم اعضاؤها فيكونون من الوزراء غير الاعضاء بالمجلس حيث يشاركون بهذه الصورة فى رسم السياسة العامة للدولة .

ويمكن تفسيم هذه اللجان - حسب اختصاصها - إلى ثلاثة انواع :

١- اللجان المختصة بالمسائل الداخلية .

ب- اللجان المختصة بالمسائل الاقتصادية والمالية .

جـ- اللجان المختصة بمسائل الدفاع الوطنى .

ويقوم مكتب مجلس الوزراء بدور أساسى فى تنسيق أعمال هذه اللجان حيث يتولى أحد أعضائه مهمة أعمال السكرتارية باللجان الوزارية وذلك فضلا عن قيام أحد موظفيه بمهمة الاتصال والتنسيق بين عمل اللجنة الوزارية وعمل اللجنة الادارية المماثلة لها ، اذ تشكل لجنة ادارية مقابلة لكل لجنة وزارية تتولى اعداد ودراسة المسائل قبل عرضها على اللجنة الوزارية ، وبذلك يتحقق التنسيق بين العمل الحكومى والعمل الادارى ،

فضلا عن تحققه بين أعضاء الوزارات والادارات المختلفة .

كما أن مجلس الوزراء فى انجلترا فى مجال التنسيق أنشأ نوعا من البرنامج التشريعى ، بأن يتفق المجلس على قائمة مشروعات القوانين التى سوف تتقدم بها الحكومة الى البرلمان ، لايسمح للوزراء بالخروج على البرنامج التشريعى المرسوم إلا فى أضيق الحدود ، وبشروط قاسية ، ويجمع العلماء على أن هذه التقاليد قد ساعدت على قيام تنسيق رائع بين الوزارات فى انجلترا ، ساعد عليه الالتزام بقاعدة الانسجام الوزارى بتكوين الوزارة وباستمرار من حزب الاغلبية ، وهذا غير متيسر فى كثير من الدول[١].

ثانيا : التنسيق في الولايات المتحدة الامريكية[٢] :

تأخذ الولايات المتحدة بالنظام الرياسى الذى يجعل السلطة التنفيذية منوطة بالرئيس ، والغريب فى الأمر أنه رغم هذه الحقيقة - فان رئيس الجمهورية فى امريكا ظل محروما - حتى وقت قريب - من جهاز يماثل مكتب مجلس الوزراء البريطانى ليعاونه فى مهمة الاشراف على أعمال الوزارات والتنسيق بينها .

وقد تمت أول خطوة كبيرة فى هذا السبيل عام ١٩٢١ بانشاء مكتب الميزانية ، الذى أستحدث لمعاونة الرئيس في اعداد مشروع ميزانية الاتحاد حيث وضع هذا المكتب تحت الاشراف المباشر للرئيس ، ثم امتد نفوذه الى نشاط جميع الوزارات باعتبار أن الميزانية فى نهاية الامر ليست سوى

---

(١) الدكتور / سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - ص ٢٣١، ٢٣٢ .
(٢) الدكتور / سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ٢٣٢ ومابعدها .

ترجمة دقيقة للنشاط المالى للدولة كلها .

وفى عام ١٩٣٨ زيد عدد سكرتيرى الرئيس ، ونظمت فى البيت الأبيض عدة ادارات مثل : ادارة المراسلات ، والاجتماعات ، والبحوث الاقتصادية والادارة التشريعية والعلاقات الصحفية ... الخ .

وبعد انتخاب الرئيس روزفلت ١٩٣٢ رئيسا للولايات المتحدة الامريكية اضطر الى أن يسلك سبيلين :

الأول : وينحصر فى انشاء عدد كبير من الهيئات المستقلة .

الثانى : ويقوم على الاستعانة إلى أقصى حد ممكن بمكتب الميزانية فضلا عن باقى موظفى البيت الأبيض ، في سبيل التنسيق بين العمل الحكومى للوزارات والهيئات المستقلة الجديدة .

لكنه نظرا للاتساع المذهل الذي طرأ على اختصاصات الدولة نتيجة لسياسة الرئيس روزفلت والذي أدى الى إنشاء عدد كبير جدا من الهيئات المستقلة مما جعل التنسيق بينها وبين الوزارات شبه مستحيل ، لذلك أنشأ الرئيس روزفلت عام ١٩٣٦ لجنه للإصلاح الادارى ، استقل بتعيين أعضائها الثلاثة ، وقد انحصر جهدها فى محاولة التنسيق بين نشاط الهيئات المستقلة الجديدة ، وقد توجت أعمالها بصدور قانون اعادة التنظيم الاداري فى عام ١٩٣٩ ، ولقد فوض الرئيس بمقتضى هذا القانون وخلال مدة محددة سلفا ، وبالنسبة الى موضوعات بعينها ، فى اعادة تنظيم الجهاز الحكومى والادارى بمقتضى قرارات ادارية تنظيمية مع استثناء بعض المرافق والادارات .

وقد أصدر الرئيس روزفلت - استنادا الى تلك السلطة - قرارا اداريا

فى سبتمبر ١٩٣٩ بانشاء ادارة تنسيقية لرياسة الجمهورية تتكون من :

١- مكتب البيض الأبيض :

وهو عبارة عن امتداد لسكرتارية الرئيس .

٢- مكتب الميزانية :

والحق به هيئة الاحصاء المركزية .

٣- ادارة الاتصال لشئون الموظفين :

وهى هيئة جديدة أنشئت بمقتضى قرار ٨ سبتمبر ١٩٣٩ .

٤- لجنة تخطيط مصادر الثروة القومية

٥- ادارة الوثائق والتقارير الحكومية

٦- ادارة مواجهة الطوارىء .

وهكذا أصبح تحت تصرف رئيس الجمهورية مجموعة من الادارات التي تنحصر مهمتها فى البحث فى اجراء التنسيق فى مختلف المجالات التي يغطيها الجهاز الحكومى ومن ثم فقد تغير الوضع عما كان عليه تغييرا كاملا .

وفى عام ١٩٤٧ أصدر الكونجرس قانونا أنشأ بمقتضاه « لجنة تنظيم السلطة التنفيذية » وهى المعروفة باسم « لجنة هوفر » نسبة الى رئيسها ، وأهم ماانتهت إليه اللجنة في تقريرها أن بناء السلطة التنيفيذية مايزال فى حالة غير مرضية رغم اصلاحات عام ١٩٣٩ اذ ان سلطة الرقابة والأمر التي يمارسها الرئيس عبر رؤساء الادارات والتي تشمل سائر الموظفين

ومسئولية كل أعضاء السلطة التنفيذية فى مواجهة الرئيس ، لم يتوفر لها الانسجام الكامل بل لقد تكشف العمل عن وجود ثغرات عديدة بها وضحت فى اكثر من موضع واتخذت أشكالا عديدة ، وأوصت لجنة هوفر بضرورة إنقاص عدد الادارات والهيئات المستقلة ليكون الجهاز الحكومى أكثر وأقرب الي المنطق بزيادة عدد إدارات الرقابة الموضوعية وجعلها تحت تصرف الرئيس .

ولقد أصدر الكونجرس قانونا في ١٩٤٩/٦/٢٠ - بناء علي توصيات لجنة هوفر والرئيس ترومان بتفويض الرئيس فى اصدار قرارات باعادة تنظيم الجهاز الادارى مع بعض القيود ، وتنفيذا لهذا القانون أودع الرئيس ترومان فى الفترة مابين عامى ١٩٤٩ - ١٩٥٠ الكونجرس عددا كبيرا من مشروعات الاصلاح للجهاز الادارى ، ومع ذلك فقد ظل كثير من مقترحات لجنة هوفر بدون أثر .

وقد أضيف الى المكتب التنفيذى للرئيس مكتب التعبئة للدفاع الوطنى عقب إندلاع الحرب الكورية ، وبذلك أصبح تحت تصرف الرئيس جهاز قوى لتحقيق مهمة التنسيق والرقابة فى نطاق السلطة التنفيذية ، وإذا كان النظام الامريكى قائما علي أساس النظام الرئاسى الذى لايعرف نظام مجلس الوزراء ، فان العمل يجرى علي عقد اجتماعات للرئيس بكبار معاونيه بصفة دورية للتنسيق وتبادل وجهات النظر ، وإن كانت هذه الاجتماعات لا تنتهى الى تصويت ، ولايسبقها بالضرورة جدول اعمال معد من قبل ، فهى أقرب الي الاجتماعات الخاصة ذلك أن رئيس الجمهورية يستطيع في نهاية الامر أن يتخذ قراره كما يشاء . ويجرى العمل فى الولايات المتحدة علي الأخذ بنظام اللجان الوزارية التى تشمل اختصاصها

أموراً كثيرة تتعلق بأكثر من وزارة كما هو الشأن في إنجلترا ومن بين أهم تلك اللجان مجلس الأمن القومى ، والمجلس الاستشارى القومى للمشكلات المالية والمتعلقة بالعملة .

والغريب فى الأمر أن هذه اللجان تقوم بدور هام في الاعداد للقرارات التى يصدرها الرئيس ، كما أن ثمة لجان وزارية أخرى متعددة الى حد كبير ولاتختلف عن اللجان المشار اليها إلا في مستواها الحكومى حيث تلحق بالوزارات المختصة لا برئاسة الجمهورية وفقا لطبيعة الموضوعات المنوطة بها ، وقد أحصت لجنة هوفر ثلاثين لجنة ملحقة بوزارة الخارجية . وطرق العمل بهذه اللجان ليست موحدة . ولما كان الغرض الاساسى منها هو العمل علي تنسيق ناحية من نواحي العمل الحكومى فإن الفقهاء كثيرا ماتساءلوا عن كيفية تنسيق التنسيق بين مختلف هذه اللجان .

من هذا العرض الموجز لمحاولات التنسيق في اعلى مستوى ادارى فى دولتين كبيرتين نتبين مدى تعقد وخطورة هذه المهمة[١].

ثالثا : التنسيق فى جمهورية مصر العربية :

تختلف سلطة التنسيق فى مصر تبعا لاختلاف نظام الحكم فى ظل كل من الدساتير المتعاقبة ، فلقد اخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام البرلمانى الكامل. وبالتالى فقد كان مجلس الوزراء هو المهيمن - دستوريا - على شئون الحكم فى الدولة ، وكان من اختصاصه وضع السياسة العامة والاشراف علي تنفيذها فضلا عن التنسيق بين أوجه النشاط المختلفة فى الدولة ، أما

---

(١) للمزيد من التفصيل :

د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ٢٣٢ ومابعدها .

دستور١٩٥٦ فقد إتخذ موقفا وسطا بين النظامين البرلماني والرياسي فلم يقرر نظام مجلس الوزراء ، كما اعطى لرئيس الجمهورية بالاشتراك مع - الوزراء - سلطة وضع السياسة العامة للدولة والاشراف علي تنفيذها دون ان يكون الرئيس مسئولاأمام البرلمان - مجلس الأمة - فى نفس الوقت الذى قرر فيه مسئولية الوزراء أمام مجلس الأمة ، وعلى هذا يكون من اختصاص الرئيس سلطة التنسيق بين اعمال الوزارات والهيئات المختلفة والتوفيق بين جهودها تنفيذا للسياسة العامة لدولة .

أما الدستور الحالى الصادر عام ١٩٧١ فقد اخذ بالنظام البرلماني أساسا فأنشأ مجلس الوزراء وجعله مختصا - بالاشتراك مع الرئيس - في وضع السياسة العامة للدولة والاشراف علي تنفيذها ، إلا أن الدستور الحالى يقرر أن الحكومة هى الهيئة التنفيذية العليا للدولة ، وقد ناط بها مهمة توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة .

ويلعب الرئيس دورا أساسيا فى التنسيق بين أنشطة مختلف الوزارات والهيئات والمؤسسات حيث نص الدستورعلى ان يتولى الرئيس السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور ، فضلا عن تعزيز الدستور اشتراك الرئيس مع مجلس الوزراء فى وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها .

ويعاون الرئيس في القيام بمهمة التنسيق مجموعة من الاشخاص والمكاتب والمجالس المختصصة ، وقد تم تحديد اختصاصات كل منها بقرار الرئيس رقم ٢٤٠٢ لسنة ١٩٧١ بشأن تنظيم رياسة الجمهورية ، وقد حدد القرار المذكور اختصاصات لمستشار الرئيس لشئون الامن القومى ، ونص

على أن يكون من بينها تلقى توجيهات وتعليمات الرئيس فى هذا الشأن وتنسيق ومتابعة تنفيذها ، كما حدد القرار المذكور أيضا اختصاصات مستشار الرئيس للشئون السياسية ، وقرر ان يكون من بينها تنسيق وإعداد وعرض التقارير والدراسات والابحاث على الرئيس .

كذلك حدد القرار سالف الذكر اختصاصات مستشار الرئيس للشئون الداخلية ونص علي ان يكون من بينها تنسيق واعداد وعرض التقارير والابحاث والدراسات على الرئيس ومتابعة تنفيذ قراراته في هذا الشأن .

كذلك يقوم مجلس الوزراء فى مصر بوظيفة التنسيق والتوجيه ، حيث نص دستور عام ١٩٧١ على ذلك صراحة ، ويلعب مجلس الوزراء دورا اساسيا فى هذا الشأن خصوصا وأن كل الوزراء يحضرون اجتماعات مجلس الوزراء حيث لاتعرف مصر التفرقة بين الوزراء أعضاء المجلس والوزراء من غير أعضاء المجلس كما هو الحال في انجلترا فيشترك كل الوزراء فى اجتماعات المجلس .

ويقوم مجلس الوزراء مجتمعا ، بوظيفة التنسيق بين أنشطة مختلف الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة يعاونه فى ذلك مجموعة من المكاتب المتخصصة الملحقة برياسة مجلس الوزراء ، ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء وذلك فضلا عن اللجان الوزارية .

وتقوم اللجان الوزارية بدور كبير في معاونة مجلس الوزراء للقيام بوظائفه ، وذلك فضلا عن دورها في التنسيق بين أنشطة مختلف الوزارات وبالتالى رسم السياسة العامة للدولة فى هذا الشأن .

والواقع انه لاتوجد قاعدة ثابتة فيما يتعلق بعدد اللجان الوزارية

وتحديد اختصاصاتها ، حيث يعاد تشكيل هذه اللجان وتحديد إختصاصاتها عقب كل تعديل وزارى تقريبا .

هذا فيما يتعلق بالتنسيق فى المستويات العليا ، أما فيما يتعلق بكل وزارة فإن مهمة التنسيق تقع علي كاهل القادة الاداريين كالوزراء كل فى وزارته وكبار الرؤساء الاداريين ، وإذا تعلق التنسيق بين ادارات مختلفة فالغالب أن تشكل لجان مشتركة لتبادل وجهات النظر[١] .

(١) د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ٢٦٤ .

الفصل الثانى

الاتصـــــال Communications

يلعب الاتصال دورا هاما فى تحقيق أهداف العمل الادارى ، وتزداد أهمية هذا الدور بنسبة تتفق مع حجم الجهاز الادارى ، وهو الأمر الملحوظ فى الدول المعاصرة حيث أدى مذهب التدخل الى اتساع نطاق الادارة العامة وازدياد وظائفها وتعدد التنظيمات الادارية ، فضلا عن كثرة العاملين بها ، مما يؤدى فى النهاية الى ضرورة الاتصال للتوفيق بين الأنشطة المختلفة التى تمارسها لوحدات المكونة للجهاز الادارى .

وإذا كان التنسيق ضروريا بين أنشطة مختلف الوحدات الادارية ، فان الاتصال هو الذى يمكن من تحقيق ذلك ، فهناك علاقة وثيقة اذن بين التنسيق والاتصال حيث يساعد الاتصال الجيد علي إمكانية القيام بمهمة التنسيق بين الأنشطة المختلفة .

ويعتبر الاتصال من أهم وظائف القيادة الادارية ، اذ يتوقف نجاح القائد الادارى فى عمله على مدى مايحققه من اتصال وتنسيق بين نشاط مختلف الوحدات الادارية التابعة له ، حيث أن فعالية القيادة الادارية انما تعتمد بصفة أساسية على مدى كفاية ووضوح الاتصال ، الامر الذى حدا بالبعض الي القول بأن تقوية نظام الاتصال وتنميته تعتبر الوظيفة الاولى للقائد الادارى ، وفى حديثنا عن الاتصال نتناول تعريفه وعناصره ، عوائقه، أنواعه ، أساليبه ، ووسائله وسوف نتناول كل مسألة من هذه المسائل فى مبحث خاص .

---

(١) د/ عبدالكريم درويش - د/ ليلى تكلا - أصول الادارة العامة - ص ٤٦٢ .
د/ أنور رسلان - المصدرالسابق - ص ٢٣٢ .

المبحث الأول

تعريف الاتصال الادارى وعناصره

يمكن تعريف الاتصال بانه نقل أو تبادل الافكار والبيانات من أجل الوصول الي وحدة الفهم والفكر بغرض تحقيق أهداف العمل الادارى وترتيبا على ذلك يقوم الاتصال على العناصر الآتية [١]:

العنصر الأول : طرفا الاتصال :

يكون الاتصال دائما بين طرفين هما : المتصل أو المرسل والمتصل به أو المرسل إليه ، والمتصل أو المرسل هو الذى يقوم بابلاغ الافكار أو البيانات ، بينما يتلقى المتصل به أو المرسل اليه هذه الأفكار أو البيانات، فكل عملية اتصال يتحتم أن يتوفر لها طرفان الشخص الذى يتصل والشخص الذى يستقبل .

العنصر الثانى : وحدة الفكر بين طرفى الاتصال :

لايحقق الاتصال هدفه ومبتغاه ولايكتمل معناه إلا إذا وصلت الافكار والمعلومات موضوع الاتصال الي ذهن وعقل المخاطب بها وتجاوبه معها ، ومن ثم يتحتم اشتراك المتصل به فى الفكرة المقصود احاطته بها بكل أبعادها فإذا لم يتحقق بين طرفى الاتصال ذلك فلا يتحقق الاتصال

---

(١) د/ عبدالكريم درويش - د/ ليلى تكلا- الادارة العامة- مرجع سابق ص٤٧١
د/ عبدالفتاح حسن - مبادىء الادارة العامة - ص ١٨٣ .
د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٢٨٤ ومابعدها .
د/ إبراهيم شيحا - أصول الادارة العامة - ص ٢٣٦ .
د/ أنوررسلان - الادارة العامة - ص ٢٣٢ ومابعدها .

ولايكتمل .

العنصر الثالث : موضوع الاتصال أو مضمونه :

لكل اتصال مضمون أو موضوع محدد وتحدده الافكار والمعلومات محل عملية الاتصال والتي يهدف الاتصال الي نقلها أو تبادلها وعلي ذلك يكون موضوع الاتصال هو الافكار والبيانات التي يتم نقلها أو تبادلها بين طرفى الاتصال وهو اما ان يكون رأيا أو إقتراحا أو توجيها أو إخبارا بمسألة معينة .

العنصر الرابع : وسيلة الاتصال :

وهى الاداة التي تستخدم لتحقيق الاتصال ، وقد تتخذ شكل القول أو الحديث كما قد تكون الكتابة كالتقارير والاحصاءات والتعليمات المكتوبة كما قد تكون جماهيره عن طريق وسائل الاعلام كالراديو ، التليفزيون ، كما قد تكون وسيلة سلوك محدد .

المبحث الثانى

عـوائق الاتصـــال

قد يعترض الاتصال عوائق كثيرة يمكن ان تتدخل دون تحقيق عملية الاتصال بين المرسل والمرسل إليه اي نقل وتبادل الافكار والبيانات ، ويمكن أن تؤثر فى مدى تحقيق الاتصال للهدف منه ، وبمعنى آخر قد تتعرض عملية الاتصال لبعض المعوقات التى تحول دون تحقيق الهدف منه وهذه المعوقات كثيرة ومن أهمها :

أولا : اللغة :

فاللغة هى الاداة التي يمكن بواسطتها إتمام عملية الاتصال ، فهى أداة التعبير عن موضوعه ، لذلك يمكن ان تكون من عوائق الاتصال ويتحقق هذا فى حالات كثيرة ، فإذا كان الاتصال عن طريق لغة واحدة فإن هناك مايمكن أن يعوق تبادل الأفكار والمعلومات كتعدد معانى الكلمات ، عدم شيوع الكلمات المستخدمة ، اختلاف مدلولها من منطقة جغرافية الى أخرى ، اختلاف اللهجات ، وقد يرجع ذلك إلى صعوبة الاسلوب أو تعقيده أو غموضه ، أو الاسترسال فى عبارات انشائية دون تحديد . كما يتحقق عائق الاتصال بداهة فى حالة اختلاف اللغة وعدم معرفة أحد طرفى الاتصال اللغة التى يتم بها الإتصال.

وباختصار يتطلب الاتصال الجيد استخدام كلمات ذات معان محددة في اسلوب واضح ومركز فضلا عن احاطة طرفى الاتصال بلغة التخاطب[1].

وتبدو صعوبة اللغة أكثر فى الاتصالات المكتوبة عنها فى الشفوية لأنه فى الاخيره يمكن استيضاح المعانى والعبارات فى حين لايتحقق ذلك فى الاتصالات المكتوبة .

ثانيا : الفروق الفردية :

هناك اختلاف فى المفاهيم والادراك بين الافراد ، فضلا عن اختلاف القيم والعادات السائدة واختلاف طبقات ومستويات أطراف الاتصال لذلك

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن - مبادىء الادارة العامة - ص ٢٠١ .
د/ عبدالكريم درويش - د/ ليلى تكلا - المصدر السابق - ص ٤٩٩ .

توجد فروق فردية بينهم ، الأمر الذى يمكن أن يكون أحد عوائق الاتصال نتيجة لمستوى الفهم والادراك ، كما قد ترجع الفروق الفردية الي اختلاف القيم والعادات والتقاليد ، أو اختلاف المركز الوظيفى ، والاتصال الجيد هو الذى يحقق تبادل أو نقل الافكار والبيانات بالرغم من وجود أية فروق فردية .

ثالثا : الحالة النفسية :

هناك اعتبارات سلوكية ونفسية تؤثر بطريقة سلبية على الاتصال ، لذلك تعتبر الحالة النفسية لطرفى الاتصال من أهم العوامل التي يمكن أن تؤثر في مدى نجاحه ، ومن أمثلة ذلك احساس المرؤوسين بالأمن عند حدوث اتصال بينهم وبين الرؤساء دون رهبة أو خوف الذى يمكن أن يحدث نتيجة لهذا الاتصال.غير ان اهم العوائق النفسية تلك التى ترتبط بعلاقة الرئيس بالمرؤوس نتيجة التباعد الادارى ، وغطرسة الرئيس الادارى وتسلطه، والتباعد الطبيعى بين القائد الادارى ومرؤوسيه ، لذلك يمكن أن يتأثر الاتصال بمدى التفاهم والتعاون السائد بين الادارة من ناحية وبينهم وبين الرؤوساء من ناحية أخرى .

رابعا : ضخامة الجهاز الادارى :

الاتساع الحالى لنطاق الادارة العامة وما أدى اليه من ضخامة الجهاز الادارى وعدد العاملين به ، فضلا عن انتشار فروعه في مختلف انحاء البلاد، لذلك يمكن ان يكون ضخامة الجهاز الاداري أحد العوائق التى تحول دون الاتصال نظرا لبعد المسافة من ناحية ، وتعدد المستويات من ناحية ثانية ، وتعقد عملية الاتصال من ناحية ثالثة .

لذلك يتطلب الاتصال الجيد قنوات اتصال سليمة بين مختلف فروع الجهاز الادارى ،وذلك بين مستوياته المختلفة ، فضلا عن توفير وسائل الاتصال المناسبة لتحقيق هذا الغرض .

خامسا : التباعد المكانى أو الجغرافى :

من معوقات الاتصال البعد المكانى بين المرسل والمرسل إليه في الاتصالات الادارية ، وهذا العائق يلعب دورا سلبيا فى المنظمات الادارية نظرا لضخامتها وانتشارها في أقاليم الدولة ، حقيقة ان وسائل الاتصال الحديثة خففت من هذا العائق إلا أن ذلك لايغنى عن الاتصال المباشر وجها لوجه والذى يضمن معنى الفكرة بتمامها الى ذهن وعقل المتصل به أو المرسل اليه الذى لايتحقق في حالة البعد المكانى .

والخلاصة أن الاتصال ليس هدفا في ذاته ، بل هو أداة لتحقيق أهداف العمل الادارى ، لذلك يجب القضاء على جميع العوائق المؤثرة فى عملية الاتصال والتى تحول دون تحقيق أهداف العمل الادارى[١] .

المبحث الثالث

انـــــواع الاتصـــال

للاتصال أنواع عديدة نشير الي أهمها فيما يلى :

أولا : الاتصالات الرسمية والاتصالات غير الرسمية :

أ- الاتصالات غير الرسمية وتنبع من خارج التنظيم الرسمى بمعنى أنها تتم خارج الجهاز الادارى أو بينه وبين غيره من التنظيمات الادارية أو

---

(١) د/ محمد سعيد عبدالفتاح - الادارة العامة - ص ٢٠٢ .

الهيئات أو الافراد على أساس الروابط الشخصية وبالوسائل الودية ، ويساعد على تحقيقها علاقة الصداقة والود التى تتحقق بين الاداريين فى المستويات المختلفة مع مرور الزمن ، كما يساعد عليها فكرة الانتماء للمجموعات التى تتحقق داخل المنظمة الادارية والتى تجمع بين الموظفين المتقاربين فى التعليم والثقافة والمهنة، كما قد يؤدى الى الاتصال غير الرسمى صعوبة الاتصال الرسمى أو عدم احتوائه عن كل البيانات والمعلومات[1].

ب- أما الاتصالات الرسمية التي تنص عليها لوائح المنظمة أو نظامها الاساسى فهى تتم بالوسائل الرسمية سواء داخل الجهاز الاداري أو بينه وبين غيره وهي تتميز بأنه سبق وضعها بطريقة رسمية محددة بواسطة السلطة المختصة بالتنظيم وهو تتميز بالثبات والاستقرار والالتزام ، وهى لاغنى عنها فى أي منظمة ادارية وهى تتم من خلال السلم الادارى . والاصل فيها أن تتم كتابة إلا أنه لايمنع ذلك من أن تتم شفاهة ، وتتمثل أهم أغراض الإتصال الرسمى فيما يلى :

أ-إعلام المرؤوسين بالاهداف المقررة ، والسياسيات والبرامج الموضوعة والسلطات والمسئوليات المحددة وأى تغيير فى أي من هذه الأمور .

ب- إعلام المرؤوسين بالتعليمات الخاصة بتنفيذ الأعمال أو الإمتناع عن تنفيذ اعمال أو تنفيذ الاعمال بشكل معين أو فى وقت معين .

جـ- إعلام الرؤساء بالاعمال التي تمت أو التى لم تتم ، وبالمشكلات والعقبات التي تعترض أو تعطل التنفيذ واقتراحات المرؤوسين وآرائهم .

---

(١) محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٢٩٦

والاتصالات الرسمية يجب ان تحترم التسلسل الاداري[1] بحيث لايجوز تخطى المستوى المباشر عند الاتصال وقد اشرنا الى قواعد الاتصال عند الحديث عن السلم الادارى .

ثانيا : الاتصالات الخارجية والاتصالات الداخلية :

أ- الاتصال الخارجى وهو الاتصال الذي يتم بين التنظيم الاداري وغيره من التنظيمات الادارية والهيئات والجمهور ، ومن هذه الاتصالات الاتصالات التى تحدث بين المنظمة الادارية والحكومة ، وبينها وبين البرلمان ، وبينها وبين جماهير الرأى العام .

ب- أما الاتصال الداخلى فهو الذى يتم داخل نطاق التنظيم الادارى سواء بين فروعه واقسامه ووحداته ، أم بين العاملين به على اختلاف مستوياتهم ، يستوى فى ذلك أن يكون إتصالا رسميا أو غير رسمى على النحو الذى اشرنا اليه ، والاتصال الداخلى قد يكون رأسيا أو عكسيا أو أفقيا .

ثالثا : الاتصالات الرأسية :

وهى الاتصالات التي تتم من اعلي إلي أسفل داخل التنظيم الادارى ، وهو نوع من أنواع التنظيم الرسمى الذى يتم داخل المنظمة الادارية ، ويلعب دورا هاما حيث تستخدم هذه الإتصالات أساسا فى الأمر والتوجيه والتعقيب ويتحقق من سلطة أعلى علي السلم الادارى ، وكان المنهج التقليدى للإدارة يعنى بهذ االنوع وحدة من الاتصالات، مهملا الأنواع الأخرى العكسية والافقية وغير الرسمية علي أساس ان المديرين يشغلون دائما

---

(١) د/ أنوروسلان - المصدر السابق - ص ٢٣٧ .

الوضع الأحسن الذى يمكنهم من صنع القرارات الرشيدة التي يجب علي الاخرين فى المستويات الدنيا تنفيذها ، كذلك وللسبب ذاته تعتمد الادارة على هذه الاتصالات بصفة أساسية .

وتستخدم الاتصالات الرأسية أساسا فى الامر والتعليم والاختبار والتأثير،وهي قد تكون من الادارات العليا الى الادارة الوسطى ، أو من الادارة الوسطى الى العمال ، أو من الادارة العليا الى العمال مباشرة ، ومنها مايخترق التنظيم الاداري كله فيبدأ من المسئولين عند القمة ثم ينساب الى أسفل من خلال درجات السلم الادارى حتى يصل الى العمال عند القاعدة ، ومنها مايخترق بعض المستويات فحسب ويقف عندها .

ومن وسائلها المكتوبة : الاوامر الادارية - النشرات والخطابات - الصحافة الداخلية - الكتيبات - التقارير السنوية - المذكرات - لوحات الاخبار، والمعارض . ومن وسائلها الشفوية : المناقشة وجها لوجه - المحاضرات - المقابلات - المؤتمرات - التليفون - الحديث العام - الوسائل السمعية والبصرية - الصفارات - الأجراس - النفير - اللقاءات - الديكتافون - مكبرات الصوت .

وتبدو أهمية الاتصالات الرأسية فى انه مهما كانت أفكار المدير وقراراته سليمة ومنطقية فلن تكون فعالة الا إذا وصلت الى الآخرين وحققت الغرض منها ، فالاتصالات الرأسية هى التى تنقل الافكار من المستوي الاعلى الى المستوى الادنى منه وبها يتمكن المرؤسون من التعرف على الحقائق المحيطة بموقف معين ، ومن تفهم العلاقات بين درجات السلم الادارى ، وبها يعرف ويتفهم العمل المطلوب منهم أداؤه .

وتهتم منظمات الاعمال الخاصة بالاتصال بين الادارة العليا والادارة

الوسطى وبين ملاحظ العمل والمشرف على الخط الاول وبين هذا الاخير والعمال الجدد وذلك لما يأتي :-

١- فالاتصال الكفء بين الادارة العليا والادارة الوسطى يزود هذه الاخيرة بالمعلومات اللازمة ، ويحقق الترابط بين المديرين بالادارة الوسطى وبينهم وبين رؤسائهم ، ويضمن التنسيق بينهم ، ويسهم فى تدريبهم وينمى الفهم المتبادل، ويتم هذا الاتصال عن طريق النشرات والاجتماعات والمقابلات .

٢- والاتصال بالمشرف على الخط الاول يزوده بالمعلومات ، فيحيط بفكر الادارة ويكون أكثر تقبلا لقيمها ، ويتصرف فى ضوئها ويتشبه بالادارة العليا ويتعاون معها تعاونا اختياريا ، ويتم هذا الاتصال عن طريق خطوط السلطة ، ومن محاضرات التدريب وكذلك بالاشتراك فى مناقشة المشكلات وفى حلها .

٣- أما الاتصال بالعمال الجدد فضرورى لأن العامل الجديد يمر بمرحلة إنتقالية سوف يستطيع إجتيازها بيسر إذا حصل على المعلومات الملائمة وحصل عليها برفق وفى مناخ ودى ، واحسن وسيلة للاتصال به تكون عن طريق من يشرف عليه اشرافا مباشرا لانه أقرب الناس إليه .

والاتصال الشخصى فى هذا المجال اجدى بكثير من وسائل الاتصال الأخرى ، إلا انه قد يعترض الاتصالات الرأسية بعض عوائق الاتصال التى تؤثر فى فاعلية الاتصال أو فى كفاءته ، أو كل مايجعل المخرج منه أدنى من المدخل فيه ، فكل مالا يجعل المعني الذى قصده المرسل يصل فعلا ، وكاملا ، الي المرسل اليه ، يمثل عائقا من عوائق الاتصال ، لذلك يكون من اللازم تحرى هذه العوائق والعمل علي تلاشيها بالنسبة الى كافة

صور الاتصال ، ومن بين العوائق الاساسية للاتصالات الرأسية تفسير المدير للمعلومات عند مرورها به تفسيرا خاطئا ، أو حجزها أوتضخيمها أو ميل المدير الى عدم الاهتمام بالمحتوى العاطفى لما يقوله المرؤوس ، اذ ينتج عن ذلك ان يصير المرؤوس اقل تقبلا للمعلومات والنصح الذى يقدمه إليه رئيسه ، وكذلك كبر حجم التنظيم الادارى وانتشاره المكانى وتعدد مستوياته الاشرافية ، فالاتصال الرأسى يسهل اذا كان التنظيم الادارى صغير الحجم أو تتجمع اقسامه في مكان واحد ، ويصعب اذا ماتكاثرت وحداته وفروعه وامتد الى مناطق بعيدة عن المركز الرئيسى .

ولضمان فاعلية الاتصالات الرأسية ينبغى ان يراعى مايأتى :

١- أن يعطى المديرون المعلومات بحرية ، وأن يتحققوا من أنها تنساب برفق الى أسفل وان المستويات الادارية تعمل فعلا كقنوات الاتصال وليس كعنق زجاجة .

٢- إستخدام قنوات الاتصال لتحقيق الفهم المتبادل بين القاعدة والقيادة ولمناقشة المشاكل المشتركة ، وللاجابة عن الاستفسارات ، وليس للدعاية .

٣- عدم المبالغة في الاهتمام بالوسيلة علي حساب المضمون ، أى بوسيلة الاتصال علي حساب فحواه .

٤- ضرورة أن تستند الاتصالات الى علاقات انسانية جيدة ، وان تتطابق الاقوال والافعال [١].

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن - مبادىء الادارة العامة - ص ١٩٠ .

رابعا : الاتصالات العكسية :

وهى الاتصالات التى تتم من أسفل الى أعلى أي بين المرؤوسين والرؤساء ، وتزداد ضرورة هذه الاتصالات يوما بعد يوم نظرا لأهمية إلمام الرؤساء بأراء ومقترحات المرؤوسين والاستعانة بملاحظاتهم وخبراتهم ، فضلا عن تمكين الرؤساء من حل مشاكل العمل الادارى أولا بأول .

وتبدو أهمية الاتصالات العكسية فى انها تحقق الادارة بالمشاركة ، وتمد الادارة العليا بالمعلومات وردود الفعل التي تمكنها من اصدار قرارات سليمة وواقعية ومقبولة من العاملين بالمستويات الدنيا ، وتمكن المدير من الكشف عن التصادم بين المصالح .ومن فض الخلافات والتنسيق بين الجهود والتعرف على العوائق ، والتحقق من تقبل العاملين للمعلومات والحقائق التي يمدهم بها ومن أنهم قد فهموها ، وفهموا العلاقات القائمة فيما بينها.

وهناك عوائق قد تحول دون الاتصال العكسى لأغراضه ، وتتمثل فى العوائق التنظيمية الناتجة من ضخامة التنظيم ، والبعد المكانى بين الرؤساء والمرؤوسين ، كما تتمثل أيضا فى موقف الرؤساء من آراء ومقترحات المرؤوسين ، فضلا عن التقاليد والهيبة وخوف المرؤوسين من الرؤساء .

ومن العوامل التى تؤدى الي نجاح الاتصالات العكسية مايلى :

أ- تشجيع الاتصالات العكسية من جانب الرؤساء .

ب- حساسية وموضوعية الإصغاء من جانب الرؤساء .

جـ- العمل باقتراحات المرؤوسين المناسبة ، وإحترام المرؤوسين في حالة اختلاف الآراء .

خامسا : الاتصالات الأفقية أو الجانبية :

وهى تتم فى إتجاه أفقي أو عرضى أي من ذات المستوى ، وهي الاتصالات التي تتم بين عمال الادارة فى مستوياتهم المتساوية أو بينهم وبين قرنائهم فى التنظيمات الاخرى ، وتزداد أهمية هذه الاتصالات بعد زيادة حجم التنظيمات الادارية وقيامها على التخصص تطبيقا لمبدأ تقسيم العمل .

ومن ناحية أخرى قد تكون جيمع الاتصالات السابقة بأنواعها المختلفة، مباشرة أو غير مباشرة كما قد تكون صريحة أو ضمنية ، وكذلك قد تكون سمعية أو بصرية أو سمعية بصرية ، وقد يكون الاتصال فى إتجاه واحد وذلك بنقل معلومة الي الطرف الآخر دون ان يناقش المرسل اليه الفكرة وقد يكون الاتصال في الاتجاهين وهى التى تحدث بين الاداريين فى نفس المستوى التنظيمى(١) .

المبحث الرابع

أساليب الاتصال ووسائله وشروطه

أولا: أساليب الاتصال ووسائله :

هناك عدة أساليب يمكن ان يتم بها الاتصال ، واختيار أي من هذه الاساليب انما يتوقف ذلك على عدة إعتبارات من أهمها :

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٢٩٩ . . ٣٠٠ .

١- السرعة المطلوبة لتحقيق الاتصال .

٢- درجة السرية المطلوبة فيه .

٣- مقدار النفقة التى يتطلبها الاتصال .

٤- عدد المطلوب الاتصال بهم .

٥- نوع الرسالة المطلوب توصيلها وأهميتها .

وفى ضوء الاعتبارات السابقة يتم تحديد أسلوب الاتصال ، وتتحدد فى الاساليب التالية :

١- الاتصال الشفوى :

أي تبادل الحديث بين طرفى الاتصال ، وهو أفضل الاساليب واكثرها فائدة لصالح العمل وتتمثل وسائل الاتصال الشفوى فيما يلى :

أ- المقابلات . ب- المكالمات . جـ - المؤتمرات والاجتماعات .

٢- الاتصال الكتابى :

وهذا الاسلوب ضرورى فى التنظيمات الكبيرة ، فضلا عن ضرورته لاثبات الاوامر والتعليمات ليسهل الرجوع إليها ولتكون أساسا للمساءلة عند حدوث خطأ أو تقصير فى اداء العمل ، ولكى يحقق الاتصال الكتابي الهدف منه فإنه يجب أن يكون مكتوبا ، بوضوح ، وبساطة ، ودقة واقناع، وبعبارة اخرى يجب ان يتوفر فيه اربع صفات أساسية :

أ- أن يكون واضحا . ب- صحيحا . جـ - كاملا . د- مختصرا .

ويتحقق الاتصال الكتابى باتباع الوسائل الآتية :

أ- الشكاوى . ب- التقارير . جـ - المذكرات . د- الاقتراحات

و - المنشورات والكتب الدورية . ع - الجرائد والمجلات .

٣- الاتصال المصور :

ويتم ذلك باستخدام الصور لنقل مضمون الاتصال وذلك عن طريق :

أ - الشرائح . ب - التلفزيون . جـ - الصور الفوتوغرافية .

د - الافلام السينمائية . هـ- الفاكس . و- التلكس .

ثانيا : شروط الاتصال[١] :

لما كان الاتصال وسيلة جوهرية لقيام الادارة بوظائفها ، فضلا عن لزومه لاتخاذ القرارات فضلا عن أن تنفيذ القرار وفاعليته يتوقف على الاتصال ، كما أن الادارة لن تستطيع تحقيق اهداف العمل الاداري إلا بالاتصال لذلك يجب أن تتوفر في الاتصال الشروط الآتية :

١- تقليل خطوط الاتصال الرأسية اذا كانت متعددة أكثر من اللازم وذلك يتطلب تعديل التنظيم الرسمى بتخفيض مستوياته واذا تعذر ذلك فانه يمكن ان تستخدم قاعدة التفويض لتقليل خطوط الاتصال وذلك حتي تكفل له السرعة اللازمة .

٢- تقليل درجات التباعد الجغرافى لوحدات وفروع المنظمة قدر الامكان غير انه نظرا لصعوبة تركيز المنظمة فى مكان واحد لوجود المنظمات الضخمة وانتشار فروع المنظمة فانه يمكن تقوية شبكة الاتصال بين المنظمة وفروعها في الاقاليم والافضل فى هذه الحالة نقل سلطة اتخاذ القرار المتصلة بالاقاليم إلى الفروع دون الرجوع الي المركزالرئيسي وحصر

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن - المصدر السابق - ص ٢١٨ .

د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٣٠٨ ، ٣٠٩ .

العلاقة مع المركز الرئيسى على مجرد الإلتزام بالسياسة العامة .

٣- يجب أن تهتم الادارة بالعلاقات الإنسانية ، وهذا يعنى اهتمامها بعناصر التنظيم غير الرسمى وحاجة العاملين ومصالحهم المشروعة وهذا يعنى الاهتمام بالجوانب الإنسانية والتوفيق بينها وبين التنظيم الرسمى وأهدافه العليا .

٤- يجب أن يهتم الرئيس الادارى بمرؤسيه وإن يستخدم مبدأ ديموقراطية الادارة ويتحقق ذلك بأن يسعى الي مشاركتهم فى صنع القرار ولاينفرد باتخاذها ويشجع المرؤوسين علي الاتصال به .

٥- يجب علي القادة تنمية قدرة الاتصال لديهم ، حيث أصبح الاتصال من المهام الرئيسية للقادة وذلك لايتوفر إلا إذا تحقق الآتى :

أ- أن يحدد القائد في البداية الهدف الذى يريد الوصول إليه .

ب- أن يتوفر لديه تصور واضح لمضمون الفكرة أو التوجيه أو الخبر الذى يريد نقله إلى المتصل به .

جـ- فى حالة الاتصال الشفوى يجب أن يختار لغة مشتركة للحديث أى عبارات سهلة مفهومة لاتحمل أكثر من معنى .

د- أن يعمل علي إعطاء المتصل به فرصة للحديث ويشجعه علي ذلك.

و- إذا كان الاتصال كتابيا فيجب أن يكون واضحا ومحددا .

الباب السادس

الرقابة على الادارة العامة

فى هذا الباب نستكمل دراسة العملية الادارية في الجهاز الادارى ، والرقابة فى الواقع تعتبر نظاما هاما تمارسه الادارة للتحقق من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة وبأقل تكلفة ممكنة ، فهى حلقة هامة من الحلقات التي يتم بها إستكمال العملية الادارية ذاتها فلابد من الوقوف على سير العمل نحو تحقيق الاهداف من وقت الى آخر والوقوف علي أى مدى تتسق الجهود مع الاهداف وكل هذالايتوصل إليه إلا باعمال الرقابة .

والرقابة بهذا المعنى تتداخل مع جميع التعليمات الادارية التي هى فى الواقع التطبيقى نشاط واحد منسجم ومتماسك ، وفى حديثنا عن الرقابة نتناول المباحث الآتية :

الفصل الأول : تعريف الرقابة وأهميتها .

الفصل الثانى : أنظمة الرقابة على الادارة العامة .

الفصل الأول

تعريف الرقابة وأهميتها

وسوف نقسم هذا الفصل الى مبحثين : في الأول نتناول تعريف الرقابة ، وفى الثانى نتناول أهميتها .

المبحث الأول

تعريف الرقابة

تعنى الرقابة فى مفهومها العام المطابقة أى المضاهاة - أو البحث عن المطابقة [١]- أما فيما يتعلق بالمعنى الإصطلاحى فتوجد تعريفات عديدة لها ، فبعض العلماء في الولايات المتحدة يعرف الرقابة بأنها « الوسيلة التى تستطيع بها الرياسة الإدارية أن تحدد هل الأهداف قد تحققت وفى الوقت المحدد »[٢] .

كما عرفها البعض الآخر بأنها « متابعة عمليات التنفيذ لتبين مدى تحقيق الأهداف المراد ادراكها فى وقتها المحدد ، وتحديد مسئولية كل ذى سلطة ، والكشف عن مواطن العيب والخلل حتى يمكن تفاديها والوصول بالإدارة الى أكبر كفاءة ممكنة »[٣].

وذهب بعض الفقه الى أن الرقابة هى « وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسيروفقا للأهداف المرسومة بكفاية وفى الوقت المحدد لها » [٤] .

---

(١) د/ أنور رسلان - الإدارة العامة - صـ ٢٤٦ .

(٢) مارشال ديموك ، جلاديز ديموك ، ولويس كوينج - الإدارة العامة - ترجمة الأستاذ ابراهيم على البرلسى - المصدر السابق - صـ ٤٩٨ .

(٣) د/ ماجد الحلو - الإدارة العامة - المصدر السابق - صـ ٢٢٩.

(٤) د/ فؤاد العطار - مبادئ علم الإدارة العامة - صـ ١٧٩ .

كما رأى فريق آخر بأن الرقابة هى « عملية الكشف عن الإنحرافات أيا كان موقعها ، سواء فى ذلك الإنحرافات عما يجب انجازه أو انحرافات عن الإجراءات ، والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم حتى تصحح وحتى لا تظهر مرة أخرى فى المستقبل »[1]

ومن استعراض هذه التعريفات مجتمعة نتبين أنها تركز على قيام الرقابة بالوقوف على ما أنجز من أهداف على ضوء ماكان يتعين انجازه وذلك بهدف الكشف عن مواطن الخلل والانحراف لتقويمها وتصحيحها وتلافى أسبابها حتى لا تقع فى المستقبل .

وقد لاحظ بعض الفقه أن هذه التعريفات العديدة تجاهلت دورا أساسيا للرقابة وهو ضرورة التحقق من التزام الإدارة باحترام قواعد الشرعية ، فضلا عن تحقق الإستقرار والنظام داخل المنظمة الإدارية ، وعلى ذلك فان أى تعريف للرقابة لا يجوز أن يقتصر على بيان أوجه القصور أو الإنحراف وتصحيحها ، أو تذليل الصعاب وتعديل الإجراءات لتحقيق الكفاية والكفاءة الإدارية فى أسرع وقت وبأقل تكلفة ، وانما يجب أيضا أن يشمل التعريف التزام الإدارة فى سعيها لتحقيق أهدافها بقواعد الشرعية وتحقيق الإستقرار والنظام فى الجهة الإدارية .

والتزام الإدارة بقواعد الشرعية يتحقق بمراعاة العاملين فى المنظمة الإدارية القوانين واللوائح والسياسات السائدة والإلتزام بها ، حيث لا يكفى متابعة ما أنجز على ضوء مايتعين انجازه بل يجب التأكد من أن الجهود المبذولة لتحقيق ذلك تعمل فى نطاق القوانين واللوائح حتى تكتسب الشرعية - حيث لا يكفى أن تكون الغاية مشروعة وانما أيضا يتعين أن تكون الوسيلة مشروعة .

---

(١) د/ عبدالفتاح حسن - مبادئ الإدارة العامة - صـ ٢٧٥ .

أما بالنسبة لتحقيق الإستقرار والنظام فانه من مقتضيات الرقابة وغاية هامة لكل رقابة تتم فى ظل تنظيم معين ، حيث يتعين التأكد من أن كل فرد من أفراد التنظيم يعمل فى الموقع المحدد له وفى اطار الدور المرسوم له ، وأن التنسيق بين المجهودات المختلفة يتم على نحو يكفل التعاون بين هذه الجهود وعدم تعارضها ، كما يدخل فى مضمون تحقيق الإستقرار والنظام داخل المنظمة الإدارية أن لا يقتصر الأمر على عقاب المقصرأو المنحرف وانما أيضا الى جانب العقاب يتحتم أن يوجد الثواب بمكافأة المجد والمبتكر والذين يبذلون جهودا غير معتادة .

لذلك انتهى هذا الجانب من الفقه الى تعريف الرقابة بأنها : « الوظيفة التى تهتم بتقييم الجهود والإنجازات بالنظر لأهداف المنظمة ، كما تهتم بالتحقق من شرعية التصرفات والأعمال ، وتهتم أخيرا بتحقيق الإستقرار والنظام من العاملين » [1].

وعلى ذلك فان التعريفات التى سقناها للرقابة توضح أنها تقوم على العناصر الآتية :

١ - أن الرقابة تستهدف الوقوف على ما أنجز على ضوء ما كان يتعين انجازه .

٢ - بيان أوجه القصور والكشف عن الإنحرافات سواء تعلق هذا الإنحراف بالأهداف ، أو كان إنحرافا عن الإجراءات المرسومة لتحقيق هذه الأهداف .

٣ - كما أن الرقابة لا تستهدف فحسب البحث عن أوجه الخلل

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - الادارة العامه - ص ٣١٣ - ٣١٤ .

والقصور ، وانما أيضا تقوم على علاج أوجه القصور والإنحراف وتذليل العقبات وتعديل الإجراءات بما يحقق أداء العمل الإدارى فى أسرع وقت وبأدنى تكلفة .

٤ - كما أن الرقابة لابد وأن تشمل التأكد من سلامة الإجراءات ومطابقتها لقواعد الشرعية بالتزامها بالقوانين واللوائح والسياسات الموضوعة من قبل السلطات المختصة بالدولة وذلك لكى تتحقق أهداف المنظمة الإدارية بأساليب واجراءات مشروعة .

٥ - الى جانب أن الرقابة لابد وأن تسعى الى خلق الاستقرار والنظام وترسيخه داخل المنظمة الإدارية .

٦ - وأخيرا فان الرقابة وإن قامت على تحديد مسئولية المقصر وتوقيع العقاب عليه إلا أنه من الناحية المقابلة لابد وأن تقوم على إثابة من يؤدون واجباتهم ببذل أقصى جهد وأفضل عناية وذلك بأن تقوم الرقابة على مبدأ الثواب والعقاب .

ونظرا لأهمية الرقابة فقد شبهها البعض بتقارير ترسل الى ضارب نار يصوب على هدف بعيد عن مدى ابصاره لارشاده الى الإتجاه الصحيح لكى يصيب قلب الهدف[١] ، فلا يكفى لكى تدرك الإدارة غايتها أن يكون التخطيط دقيقا ، والتنظيم سليما فى الأسس القائم عليها ، وتحقيق التعاون والتنسيق بين عناصر المشروع ، وانما يجب فوق هذا اجراء البحث المستمر لمعرفة مدى نجاح الإدارة الفعلى فى انجاز أعمالها ، حتى لا تفشل - دون أن تدرى - فى القيام بمهمتها بكفاية وفى أسرع وقت ممكن ، وبأقل نفقه ممكنة [٢].

---

(١) مارشال ديموك ، جلاديز ديموك ، ولويس كوينج - المصدر السابق - ص٤٩٨ .

(٢) د / ماجد الحلو - المصدر السابق - ص ٢٢٩ - ٢٣٠.

واذا كانت الرقابة ضرورية لما تقدم إلا أن المبالغة فيها أمر غير مطلوب حيث يمكن أن تؤدى الى نتائج عكسية ، بمعنى ضرورة ممارستها بالقدر المناسب وفى الوقت المناسب ، وبالإجراءات أو الوسائل الملائمة ، حتى لا تصبح إحدى معوقات العمل الإدارى ، نظرا لما يترتب على اساءة استخدامها من آثار سلبية على عمال الإدارة العامة تتمثل فى الخوف والتهرب من الوقوع فى حبائل المسئولية ، فضلا عما يؤدى اليه الإسراف فى الرقابة من خلق جو من عدم الإستقرار وعدم الطمأنينة .

والرقابة موضوع هذه الدراسة تشمل كل أنواع الرقابة التى تمارس على الإدارة ونشاطها باعتبارها سلطة تنفيذية أيا ما كانت الجهة الرسمية التى تقوم بها سواء كانت رقابة ذاتية أو سياسية أوقضائية . كما أن الرقابة أيا ما كانت تمارس على نشاط الإدارة وإجراءاتها سواء كانت هذه الإدارة هيئة مركزية أو لا مركزية .

وعلى ذلك يخرج من نطاق الرقابة تلك التى تمارس على هيئات لا تعتبر « إدارية » كالرقابة التى تمارس على المنشئات الخاصة حتى ولو كانت الرقابة تمارس من قبل الإدارة ، أو الرقابة التى تمارس على السلطة التشريعية من قبل المحكمة الدستورية العليا ،أو الرقابة التى تمارسها المحاكم العليا على المحاكم الدنيا عن طريق الطعن فى الأحكام[1] .

ويميز البعض بين الرقابة وبعض المصطلحات التى تتشابه معها وهى التوجيه ، الإشراف ، التفتيش ، التقويم ، والتنسيق .

فمن ناحية الرقابة فقد وقفنا على مفهومها على النحو السابق بيانه ،

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب – المصدر السابق – صـ ٣١٤ – ٣١٥ .

أما التوجيه فيتحدد فيما يمارسه الرئيس الإدارى على مرؤسيه من سلطة التوجيه وتحديد مايجب عليهم عمله ، وتحديد متى وكيف يتم أداء العمل ويتم ذلك عن طريق الأوامر والتعليمات والإيضاحات التى تصدر من الرئيس .

أما الإشراف فيقصد به ما يمارسه الرئيس على مرؤسيه من سلطات للتأكد من مدى تنفيذهم لتوجيهاته ومن ثم فانه يعتبر مكملا لسلطة التوجيه .

أما التفتيش فيقوم على مراجعة العمل للوقوف على سلامة الأداء والكشف عن الأخطاء أو المعوقات التى تحول دون تحقيق الأهداف .

ويقصد بالتقويم قياس العمل بصفة دورية وفقا لمعايير محددة ، وعن طريق هذا المعيار يمكن أن يتحدد نسبة سلامة الأداء .

وفى النهاية تختلف الرقابة عن التنسيق ، وقد وقفنا على مفهوم كل منهما فيما سبق .

المبحث الثانى

أهمية الرقابة

تمثل الرقابة أهمية كبيرة فى مجال العمليات الإدارية ، وهى ليست وظيفة القائد الإدارى أو المديرين فحسب وانما هى عملية تقوم بها كل المستويات الإدارية على السلم الإدارى بهدف علاج أوجه القصور وتقويم الإنحرافات التى تمت ، فضلا عن تلافيها فى المستقبل وذلك حتى لا يتكرر وقوعها ، فى حين يرى البعض أن الرقابة عملية متعلقة بالمستقبل تستهدف اصلاح الأخطاء قبل وقوعها [١].

---

(١) د/ حسن توفيق - الإدارة العامة - صـ ١٥٣ .

كذلك تلعب الرقابة دورا أساسيا فى تمكين الإدارة من تحقيق أهدافها حيث تحقق مايلى :

أولا : الكشف عن أوجه ضعف الإدارة :

لعل من أهم العوامل التى تستهدفها الرقابة وهو الكشف عن أوجه القصور والإنحراف فى المنظمة الإدارية وغالبا ما تقع هذه المهمة على الأجهزة التى تتولى الرقابة داخل المنظمة - مثل رؤساء الوحدات أو الأقسام - وما تقوم بها أيضا الأجهزة المتخصصة فى الرقابة مثل هيئة الرقابة الإدارية . وغالبا مايتضمن التقرير الخاص بما أسفرت عنه الرقابة بيانا بالمخالفات المكتشفة ، ولا يجوز أن يقف تقرير الرقابة عند هذا الحد بل يتعين أن يتضمن التقرير الأسباب التى أدت الى ذلك ، وكيفية علاج المخالفات المكتشفة وهذا هو الذى يسبغ على الرقابة الدور السليم لها فضلا عن أن ذلك يتفق مع العلاقات الإنسانية التى تسود الإدارة الحديثة [١] .

من ذلك نتبين أن الرقابة عملية مستمرة تلازم العمل الإدارى منذ بدايته - كما سيجئ - الى نهايته ، وتحقق الإلمام المستمر بالصعوبات والمعوقات ، وعوامل نجاح العمل الإدارى فى كل مرحلة من مراحله والوقوف على المخالفات وأوجه القصور ومواطن الضعف وكيفية علاجها وكل ذلك يتم فى كل مراحل العملية الإدارية [٢] .

---

(١) د/ محمد رفعت عبالوهاب - المصدر السابق - صـ ٣٢٤ - ٣٢٥ .

(٢) د/ أنور رسلان - المصدر السابق - ص ٢٤٥ .

ثانيا : كفالة تحقيق مراحل العملية الإدارية :

أشرنا فيما سبق أن الرقابة عملية إدارية تصاحب كل مراحل العملية الإدارية فى جميع مجالاتها من تخطيط وتنظيم وتنسيق واتصال ، وهو ما أدى الى تساؤل بعض الفقه عن موقع الرقابة بين الوظائف التى تدخل فى نطاق العملية الإدارية ، وقد انتهى هذا الرأى الى أن دور الرقابة يأتى بعد التخطيط والتنظيم والتنسيق ، حيث لا يتحقق دور الرقابة الا فى ظل منظمة سبق وضع خطتها ، بقصد تحقيق أهداف معينة ، كما أنه لا معنى للرقابة اذا لم يوجد تنظيم متكامل تتحدد فيه الوظائف واختصاصاتها ، بحيث يعرف كل فرد دوره على السلم الإدارى للمنظمة ، فضلا عن أن هذا التنظيم يبحث مقتضيات كل وظيفة وما تتمتع به من سلطة وما تتحمله من مسئولية من أدنى السلم الى قمته ، والإجراءات المتبعة فى انجاز العملية الإدارية ، كل ذلك من شأنه أن يؤدى الى القول بأنه لا مجال للحديث عن الرقابة الإ فى نطاق التنظيم لأن الرقابة لا تأتى من فراغ . كما أن وظيفة الرقابة تفترض سبق القيام بوظيفة التنسيق ثم تأتى الرقابة لتقوم بعملية تسهيل التنسيق بين جهود مختلف الوحدات الإدارية والعاملين بها وذلك بما تقوم به من تصحيح للعمل الإدارى فى كل مرحلة من مراحل العملية الإدارية[1].

---

(١) للمزيد من التفصيل :
- د/ محمد رفعت عبد الوهاب - المصدر السابق - صـ ٣١٥ - ٣١٧ .
- د/ أنور رسلان - المصدر السابق - صـ ٢٤٥ .
- د/ محمد سعيد عبالفتاح - الإدارة العامة - صـ ٣٠٠ .
- د/ عبد الكريم درويش ، ود/ ليلى تكلا - أصول الإدارة العامة - ص ٥٠٥ .

ثالثا : حسن توزيع السلطة :

تلعب الرقابة دورا هاما ورئيسيا فى توزيع السلطة على الوحدات الإدارية المختلفة سواء تعلق ذلك بمبدأ توزيع السلطة ، أو حسن توزيعها حيث يكفل ذلك معرفة أوجه النقص أو القصور فى أداء العمل الإدارى ، فضلا عن امكان حصر المعوقات ، والملاحظ أنه بات مسلما الآن أن التوسع فى توزيع السلطة أصبح ضرورة ماسة بعد اتساع نطاق الإدارة وتعدد مجالاتها .

رابعا : كما تلعب الرقابة دورا أساسيا فى عملية التخطيط ، وقد أشرنا الى ذلك فى أكثر من موقع لاسيما عند الحديث عن عوامل نجاح التخطيط ، وعلى ذلك ترتبط الخطة بالرقابة ارتباطا وثيقا ويتوقف عليها نجاحها وبلوغ أهدافها لأنه عن طريق الرقابة يمكن متابعة سياسات وبرامج الخطة والعوائق والمشكلات التى تعترضها وأهم ما تحققه الرقابة هنا هو تصحيح مسار الخطة ، كما قد تؤدى الى الأخذ بالخطط البديلة .

خامسا : وللرقابة أهميتها فى تحقيق حسن التنظيم فقد تكشف الرقابة عن شيوع الإختصاصات أو تداخلها ، كما قد تكشف عن إسناد الوظائف لمن لم تتوفر فيهم شروطها ، أو عيوب فى طرق اختيار الموظفين ، أو تركز السلطة وسوء توزيعها وهو مايعطى للرقابة أهمية قصوى فى كل مراحل التنظيم التى تحدثنا عنها .

سادسا : وللرقابة دورها الهام فيما يتعلق بالإتصال ، فقد يؤدى إعمالها الى الوقوف على ضعف نظم الإتصال ، أو عدم فاعلية النظم الموجودة ، أو أنها تتم بغير الدقة المطلوبة .مما من شأنه أن يؤدى الى علاج النقص أو القصور .

سابعا : كما أن الرقابة وسيلة فعالة فى كفالة شرعية الإجراءات والوسائل التى تستخدمها الإدارة فى أنشطتها المختلفة ، فعن طريق الرقابة الإدارية - الذاتية - يمكن للإدارة سحب وإلغاء وتعديل قراراتها المخالفة للقانون .

ثامنا : وفى النهاية تعمل الرقابة على كفالة النظام والإستقرار داخل المنظمة وذلك حينما تتدخل الإدارة لتصحيح أخطائها التى كشفت عنها الرقابة ، ؛كا يتحقق ذلك أيضا بإعمال قاعدة الثواب والعقاب بما يكفل فاعلية الإدارة وانتظامها وحسن أدائها [١] .

---

(١) للمزيد من التفصيل : د/ محمد رفعت عبد الوهاب - الإدارة العامة - ص ٣١٧ - ٣١٩ .

الفصل الثاني

أنظمة الرقابة على الإدارة العامة

ليس هناك نظام مثالى للرقابة ، بل إن المسألة نسبية تختلف باختلاف حجم التنظيم وطبيعة النشاط الذى يمارسه ، فضلا عن الظروف السياسية والإجتماعية والاقتصادية السائدة وطبيعة نظام الحكم السائد فى الدولة ، لذلك فان النظام المثالى الذى يسهم فى تحقيق أهداف العمل الادارى مع مراعاة جميع الاعتبارات والظروف المشار إليها ، يختلف من نظام الى آخر حسب العوامل التي أشرنا إليها .

وقد قرر بعض العلماء أن النظام الجيد للرقابة يجب أن يتوفر فيه الصفات الآتية :

١- مناسبته لطبيعة العمل وإحتياجات الإدارة .

٢- تحقيق الرقابة في الوقت المناسب .

٣- يجب أن يتوفر فى نظام الرقابة المرونة اللازمة .

٤- يجب أن يكون نظام الرقابة قليل التكاليف .

٥- يجب أن يكون نظام الرقابة سهلا ومفهوما .

٦- كما أن النظام الجيد للرقابة يجب أن يكفل إصلاح الأخطاء[١].

وإذا كان لايوجد نظام مثالى للرقابة يمكن التوصية باتباعه ، إلا أنه توجد مجموعة من صور الرقابة علي الادارة والتي يمكن باتباعها إقامة نظام رقابة جيد وفعال وهى الرقابة السياسية والرقابة القضائية والرقابة الادارية ، غير أنه يلاحظ أنه لايشترط الأخذ بهذه الصور مجتمعة فقد

---

(١) د/ حسن توفيق - الادارة العامة - ص ١٥٤ .

يؤخذ بها مجتمعة أو بواحدة منها ، وسوف نتناول كل نوع من انواع الرقابة فى مبحث خاص .

المبحث الأول

الرقابة السياسية

الرقابة السياسية وصورها :

تقرر سائر النظم السياسية صورا عديدة للرقابة السياسية على أعمال الادارة العامة ، منها ماهو مقرر فى بعض الدساتير من ضرورة تبادل الرقابة بين السلطات ، ومنها ماهو مقرر فى النظام البرلماني من حق أعضاد المجالس النيابية فى توجيه السؤال والاستجواب والتحقيق البرلمانى وسحب الثقة وتقرير المسئولية لاعضاء الوزارة ، وكثير من هذه الأمور يتعلق بمخالفة الادارة للقانون وخروجها عن حدوده ، كما أن النظام الرئاسى توجد فيه مثل هذه الرقابة التى تتمثل فى سلطة المجلس النيابى فى اجراء التحقيقات والمثل الواضح لذلك ما أجراه الكونجرس الامريكى في الحادثة الشهيرة « ووتر جيت » وكان نتيجته إرغام الرئيس الاسبق ريتشارد نيكسون على الاستقالة من منصبه مع بعض معاونيه وكذلك ما تردد عن فضيحة ايران جيت ، ومايواجهه الرئيس بل كلينتون الآن من تحقيقات تتعلق بتهربه من الضرائب قبل توليته الرئاسة عام ١٩٩٣ .

كما يعد من قبيل الرقابة السياسية رقابة الرأي العام على الاجهزة المختلفة ومن أمثلتها رقابة المجالس المنتخبة والشعبية ومنظماتها المختلفة على الأجهزة التنفيذية فى جمهووية مصر العربية ، ورقابة الاحزاب السياسية تدخل فى هذا النوع أيضا ، والرقابة الأخيرة تؤدى دورا مؤثرا وفعالا فى الانظمة الديموقراطية التي تربط بين المبدأ الديمقراطى والنظام الحزبي ، ومن جانب آخر يعتبر النظام الحزبى الجيد من أهم ضمانات ممارسة

الرقابة ليس فقط بالنسبة للادارة العامة وإنما بالنسبة لسائر وظائف الدولة ،
وإذا كانت الرقابة السياسية تمارس بوسائل وصور عديدة أشرنا إليها إلماما،
إلا أن أخطر أنواع الرقابة السياسية هى رقابة الرأى العام وسوف نتعرض لها
فى عجالة سريعة ثم نتكلم عن تقدير الرقابة السياسية وذلك على النحو التالى

أولا : رقابة الرأى العام :

الرأي العـام هو ذلك الرأي الذى ينتج عن المؤثرات وورود الأفـعـال المتبادلة بين أفراد جماعة كبيرة من الناس ، وينشأ الرأي العام بين جماعات متباينة من حيث الحجم والعدد تتراوح بين فردين وأعداد غفيرة يستجيب كل واحد منهم للمؤثر العام المشترك إزاء القضايا والمقولات المتنازع عليها القابلة للجدل [1].

وفيما يتعلق برقابة الرأى العام على الادارة فهى رقابة المواطنين أنفسهم على الجهاز الادارى [2].

ويتحقق هذا الدور الذى يمارسه المواطنون بصور مختلفة ، ففى بعض النظم تشكل لجان أو مجالس تتبع الجهاز الادارى تجمع ممثلين للأجهزة الادارية وممثلين عن الجمهور صاحب المصلحة فى الخدمات التى تؤديها هذه الأجهزة ، كما يتحقق ذلك عن طريق جماعات الضغط أو بما يسمى أصحاب المصالح وهذه تعلب دورا مؤثرا وفعالا فى توجيه قرارات الادارة نحو خدمة مصالح هذه الجماعات ومن أمثلة ذلك جمعيات حماية المستهلكين التي شكلت فى العديد من البلدان وتحققت فى مصر أخيرا .

---

(١) د/ محمد عبدالقادر حاتم - الرأى العام وتأثره بالاعلام والدعاية - الكتاب الأول - مكتبة لبنان - ص ٤٩ .

(٢) مارشال ، جلاديز ديموك ، ولويس ديموك - الادارة العامة - ترجمة الاستاذ / إبراهيم البرلسى - ص ٦٣٢ .

كما تؤدى النقابات العمالية وإتحادات العمال والنقابات الحرة دورا هاما ورئيسيا فى هذا الشأن ، فضلا عما تؤديه الاحزاب وأجهزة الاعلام المختلفة كالاذاعة والتلفزيون والصحافة التى تلعب دورا هاما فى خلق الرأى العام وتوجيهه وتعتبر بحق مرآة للرأى العام (١).

ثانيا : تقدير الرقابة السياسية :

رغم أهمية هذه الرقابة وماتؤدى إليه من كشف الانحرافات فانه يعيبها مايلى :

١- غلبة الطابع السياسى والتأثر بالاعتبارات والاهواء السياسية والحزبية السائدة ، دون أن يكون هدفها الأساسى إلزام الادارة بحكم القانون ، وهذا العيب يتحقق سواء كان النظام يأخذ بنظام تعدد الاحزاب أو الحزب الواحد ، إلا أن هذا العيب يظهر بوضوح إذا كان النظام يقوم علي الحزب الواحد ، نظرا لأن الرأى لعام فى هذه الحالة يكون موجها .

٢- إنصرافها الي كبريات المخالفات الادارية التى لاتقع تحت حصر وتقع فيها الادارة كل يوم ، والتى لاتنكشف امام البرلمان ، وإذا ماانكشف فان البرلمان لديه من الأعمال والمشاكل العديدة التى تؤدى الى صيانة وقته من الضياع فى صغريات المسائل التى تقع فى أروقة الأجهزة الادارية والتى لاتقع تحت حصر .

٣- أن الجزاء فى الرقابة السياسية جزاء من وجهة نظر الافراد ، فالفرد الذى تعتدى الادارة على حقه لايجديه أن تعاقب الحكومة بأسرها باللوم أو اجبارها علي الاستقالة مادام حقه لازال ضائعا .

٤- الافراد لايملكون تحريك الرقابة السياسية رغم ماهو مقرر فى

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٣٣٤ - ٣٣٦ .

معظم الدساتير من حقهم فى الشكوى والاتصال بممثليهم فى البرلمان ، إلا أن ذلك لا يضمن تحريك المسئولية السياسية خصوصا فى ضوء ما إستقر عليه الرأى فى تكييف العلاقة بين النائب وناخبيه من أنها ليست وكالة الزامية ، وإنما النائب يمثل الامة كلها ومن ثم لايقع عليه أى التزام أمام ناخبيه .

٥- الرقابة الادارية دائما وابدا تمارس فى نطاق الشرعية القائمة ومن ثم فهى رقابة قانونية تتطلب الاحاطة بالقانون وتطبيقه وتفسيره ، وهو الأمر الذى لايتوفر لأى هيئة سياسية مهما بلغ وعيها وإدراكها على أن ذلك ليس من شأنه أن يقلل من دور الرقابة السياسية خصوصا فى البلاد الديمقراطية التى يلعب فيها الرأى العام دورا أساسيا فى مقاومة أى انحراف يقع من الادارة مما يجعل الحكومات تضعه دائما فى الحسبان ولذلك تحرص هذه النظم على قياس الرأى العام أولا بأول ، وعلى ذلك لاتصلح الرقابة السياسية وحدها رغم أهميتها للرقابة علي أعمال الادارة العامة .

المبحث الثانى
الرقابة القضائية
على أعمال الادارة العامة

وهى التى يمارسها القضاء على أعمال الادارة العامة ، وذلك للتحقق من شرعية العمل الاداري ، أى عدم مخالفته للقانون ، ولايمارس القضاء رقابة على أعمال الادارة العامة تلقائيا ، بل يقوم القضاء بهذه الوظيفة عندما ترفع اليه منازعه يطلب منه الحكم فيها بعدم شرعية العمل الادارى المطعون فيه وذلك فى صورة دعوى يكون محلها إلغاء قرار الادارة غير المشروع ، أو التعويض عن أعمالها المخالفة للقانون .

وتعد الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة من أفضل أنواع الرقابة[1] وذلك نظرا لما تتضمنه من ضمانات قانونية ، فضلا عن حيدة

(١) تعتبر الرقابة القضائية أفضل أنواع الرقابة فيما يتعلق برقابة المشروعية أى التزام الادارة بالقانون ومن ثم فهى لاتغنى عن وسائل الرقابة الأخرى .

القضاء واستقلاله ، وبالتالى فلا مجال للتأثر بالاعتبارات السياسية أو الشخصية فى مجال الرقابة القضائية ، الأمر الذى يؤدى إلي موضوعية وعدالة الرقابة القضائية ، ورقابة السلطة القضائية على أعمال الادارة العامة هى التى تؤكد قيمة مبدأ المشروعية إذ تتوقف أساسا على وجود القضاء الحر المستقل الذى يحميه من الاعتداء ويدفع عنه الظلم والطغيان بإصدار احكام للحاكم والمحكوم على حد سواء ولجميع الهيئات من البرلمان الى أصغر مجلس محلى ، ومن رئيس الدولة الى أصغر الموظفين شأنا وعلى كل هؤلاء الالتزام بما يصدر من أحكام .

تقدير الرقابة القضائية :

تتميز الرقابة القضائية بمجموعة من الخصائص تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة وتعتبر أهم الضمانات لتوكيد مبدأ الشرعية وخضوع الادارة للوائح والقوانين أهمها :

أولا : السلطة القضائية محايدة بين الادارة والأفراد ، كما تكفل الدساتير لهذه السلطة من الضمانات مايكفل لها الاستقلال والحيدة ، ويجعل الجميع يطمئنون الى نزاهتها وترفعها عن الهوى .

ثانيا : الاجراءات التى تتبع أمام القضاء تتسم بالدقة ، وهذا لايتوفر للإجراءات التى تتبع في الجهات الادارية ، فالطعن فى اعمال الادارة أمام القضاء مقيد بمواعيد معينة كما يتحتم إخطار جميع الاطراف بما هو منسوب اليهم او مطلوب منهم فضلا عن حقهم فى تقديم مايرونه من أدلة ودفوع ، غير أن الرقابة القضائية اضيق مدى من الرقابة الادارية التي تمارسها الادارة على نفسها حيث لايملك القضاء إلا الحكم بإلغاء القرار الادارى المخالف للقانون دون تعديله بينما تملك الادارة إلغاء قراراتها ، كما تملك تعديل هذه القرارات .

ثالثا : القاضى بحكم تخصصه والمامه بالقانون هو أولى الناس ببيان كلمة القانون في الخصومة بين الافراد والادارة ، ذلك أن رقابة المشروعية رقابة قانونية تتعلق بتطبيق القانون وتفسيره ، لذلك فان اقدر الناس على التصدى لها هو القاضى .

ولهذه الاعتبارات سلمت جميع النظم بأن الرقابة القضائية هي أنجح وسائل الرقابة على أعمال الادارة العامة ، وتتخذ الرقابة القضائية على أعمال الادارة العامة ثلاث مظاهر هى :

١- قضاء الالغاء :

وهو قيام المحاكم بإلغاء قرارات الادارة المخالفة للقانون ، ويمارس القضاء الادارى المتخصص هذا الاختصاص فى النظم التى تأخذ بنظام القضاء المزدوج ، بينما يمارسه القاضى العادى ويطبق ذات القانون الذى يخضع له سائر الأفراد وذلك فى النظم التى تأخذ بنظام القضاء الموحد .

٢- قضاء التعويض :

وهو قيام المحاكم بتقرير تعويض الافراد عن الضرر الذي يصيبهم بفعل عمال الادارة ، أو نتيجة لسوء إدارة المرافق العامة ، أو نتيجة لمسئولية الادارة فى عقد مبرم بينها وبين الافراد أو نتيجة أعمالها المادية

٣ - قضاء فحص المشروعية :

وهو قيام المحاكم بفحص القرارات الادارية لتقرير مخالفتها أو عدم مخالفتها للقانون وذلك فى حالة الدفع بعدم الشرعية اثناء نظر احدي الدعاوى ، فإذا تبينت مخالفتها للقانون ، استبعدت تطبيقها على الدعوى المعروضة عليها ، غير ان الرقابة القضائية مجدية فقط فى رقابة المشروعية، وهى من هذه الناحية لاتعد وظيفة من وظائف الادارة وإنما هى تدخل فى نطاق ولاية القضاء ، كما أن الرقابة القضائية لاتتحقق إلا عن

طريق دعوى يرفعها المتضرر للقضاء ، وهذا قد لايتيسر لما يتوقف عليه من إجراءات ونفقات كما أنه يستغرق وقتا طويلا مما لايوفر تصحيح عمل الادارة بالسرعة المطلوبة ، لذلك تبدو أهمية الرقابة الادارية لانها وحدها التى تعد ضمن العمليات الادارية التى هى محور دراسة الادارة العامة .

المبحث الثالث

الرقابة الادارية (الذاتية)

ومفهومها أن الادارة نفسها هى التى تتولى عن طريق نفسها بأجهزتها المختلفة تصحيح ، اخطائها التى تقع من عمالها داخل الجهاز الادارى . لهذا سميت الرقابة الادارية تمييزا لها عن الرقابتين السياسية والقضائية .كما تسمى بالرقابة الذاتية لأن الأجهزة التي تتولاها أجهزة تتبع الادارة ، ومن ثم فإنها من قبيل رقابة النفس أو الذات وقد سماها بعض العلماء بالضبط الادارى الذاتى لأن الادارة تقوم بتصحيح أخطائها بنفسها وباختيارها تلقائيا دون أن تكون مرغمة على ذلك عن طريق سلطة خارجية عنها سياسية كانت أم قضائية[١] .

وغنى عن البيان أن الادارة لاتراقب العمل الادارى من حيث اتفاقه أو عدم اتفاقه مع القانون فقط ، بل تقوم - فضلا عن ذلك - بمراقبة ملاءمة العمل الادارى من حيث مدى ملاءمته للظروف التى تم فيها .

ويساعد على إيجاد هذا النوع من الرقابة وجود السلطة الرئاسية التي تقوم علي التبعية التدرجية والطاعة ، وبمقتضى هذا النظام يتكون الجهاز الادارى من طبقات متدرجة يعلو بعضها فوق بعض علي النحو الذى وقفنا عليه عند الحديث عن السلم الادارى ، الأمر الذى يتيح لشاغلى الدرجات

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - حيث ينسب هذا الرأى لديموك - المصدر السابق - ص٢٢٦ .

العليا من ممارسة الرقابة على من يلونهم فى درجات السلم الإدارى، وهذه الرقابة تمكنهم من إلغاء قرار المرؤوس أو سحبه أو تعديله أو الحلول محله فى أدائه فضلا عما يتيحه هذا النظام من رقابة سابقة على عمل المرؤوس تتمثل في التوجيه السابق على أداء الأعمال الإدارية[1] .

وفى حديثنا عن الرقابة الذاتية الاداريةوهى جزء لا يتجزأ من العمليه الادارية نتناول مجالات الرقابة مراحل الرقابة الذاتية ، طرق الرقابة الذاتية الدرارية المختلفة، أجهزة الرقابة وأخيرا عناصر الرقابة ومشاكلها .

المطلب الأول

مجالات الرقابة الادارية

الرقابة على المشروعات الخاصة تقوم عن أساس وضع معدلات لقياس الأداء الي جانب تحقيق الكفاية من الناحية الاقتصادية ، وذلك لأن هذه المشروعات تقوم أساسا علي تحقيق الربح ، في حين أن المشروعات العامة تقوم بنشاط يتعلق باستهداف النفع العام وتلبيتة الحاجات العامة الأمر الذى يجعل مجالات الرقابة على المشروعات العامة تقوم أساسا علي التحقق من المشروعية ، أما رقابة الأداء والفاعلية الاقتصادية فإنها تتم بصفة ثانوية .

وفيما يتعلق برقابة المشروعية فإن ذلك يرجع إلى أن المشروعات العامة هى جهات ادارية تخضع للقانون الادارى ولذلك فإن مشروعية أعمالها تعد المجال الحيوى الرئيسى للرقابة الادارية ، فضلا عن خضوعها للرقابة القضائية وإن كانت الأخيرة تقتصر على رقابة المشروعية فى حين أن الثانية تمتد لتشمل المشروعية والملاءمة معا . ويتولى رقابة المشروعية المستويات العليا على السلم الاداري وهم القادة والرؤساء الاداريين .

---

(١) براجع للمؤلف - الرقابة القضائية عن أعمال الادارة العامة - ص ٨٦ ، ٨٧ .

أما رقابة الأداء فهى رقابة فنية تتنوع بحسب نوع النشاط ، كما تمتد هذه الرقابة لتشمل الرقابة على نفقات وتكاليف الاداء ، وهي تستهدف الوصول إلى الكفاءة والكفاية في قيام الادارة بوظائفها المختلفة (١).

المطلب الثانى

مراحل الرقابة الذاتية

يرى الاستاذ جليمر أن الرقابة الذاتية يجب أن تتضمن المراحل الآتية :

أ- رقابة تمهيدية أولية :

وتسعى هذه الرقابة الى التحقق من وضوح وتحديد الأهداف الجماعية ، وأنها وضعت بطريقة تفصيلية ، وأنها صنفت طبقا لأهميتها

التحقيق من أن الوسائل اللازمة قد وضعت بما يؤدى الي تحقيق النتائج المطلوبة .

التحقيق من أن نموذج العمليات قد وضع ليهتدى به عند التنفيذ فى كل مراحله وكل عملياته .

ب- رقابة العمل :

وتسعى إلى :

* التحليل الدورى للنتائج التي امكن الوصول إليها .
* إجراء المقارنة المستمرة مع نموذج العمليات الموضوعة من قبل .
* التفسير الفورى للفوارق بين ماتحقق وما كان يجب تحقيقه .
* اقتراح الإجراءات التى تؤدى الى التصحيح السريع .

---

(١) د/ محمد رفعت عبدالوهاب - المصدر السابق - ص ٣٣٨ - ٣٤٠ .

جـ- استغلال نتائج الرقابة :

وتسعى إلي :

* تحسين مناهج وأساليب العمل ، فضلا عن زيادة الانتاجية .

* تسهيل الاجراءات وإستبعاد غير المفيد منها .

* اكتمال الاشراف والتوجيه مع اللجوء الي التفويض بما يحقق المزيد منه ، نظرا لفوائده العديدة[١] .

المطلب الثالث

طرق الرقابة الادارية

يقصد بطرق الرقابة الادارية الاساليب التي تتم بها عملية الرقابة من جانب الادارة سواء كانت الرقابة داخلية أو خارجية ، ويسميها البعض باسم «أنواع الرقابة » بينما يفضل البعض الآخر تسميتها باسم « طرق الرقابة»

وتتمثل أهم طرق الرقابة أو أنواعها فيما يلى :

* الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة .
* الرقابة الدائمة والرقابة العارضة .
* الرقابة على الاجراءات والرقابة على الانجاز .
* الرقابة الجزئية والرقابة الكلية .
* الرقابة على الاشخاص والرقابة علي الأعمال .
* الرقابة علي المستندات والرقابة علي الطبيعة .
* الرقابة من جانب واحد والرقابة مع المواجهة .
* الرقابة الفردية والرقابة الجماعية .

---

(١) د/ أنوررسلان – الادارة العامة – ص ٢٦٠ ، ٢٦١ .

ويرى البعض أنه مهما كانت الطريقة أو الأسلوب الذى تمارس به الرقابة على الأعمال الادارية العامة فان هذه الرقابة تكون فى احدى صورتين ، الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية ، فالرقابة الداخلية هى التى تمارس من داخل التنظيم الادارى أى أن الذى يقوم بالرقابة الادارية الداخلية أشخاص أو هيئات من داخل التنظيم الادارى ذاته .

أما الرقابة الخارجية فيقصد بها تلك التى تمارس من خارج التنظيم الادارى أي تمارسها وحدات إدارية أعلى أو متخصصة علي الوحدات الادارية الأخرى .

المطلب الرابع

أجهزة الرقابة

سبق أن تعرضنا فى حديثنا عن الرقابة لصور الرقابة السياسية والقضائية ومجال دراستها موضوعيا في القانونين الدستورى والادارى أى أن دراستها خارجة عن نطاق دراسة علم الادارة العامة ، ونتكلم فيما يلى عن أهم أجهزة الرقابة فى مصر وهي إما أن تكون داخل المنظمة الادارية يمارسها الاداريون ممن يحتلون الدرجات العليا علي السلم الادارى على من يدنوهم كما أشرنا ، وأما أن تكون أجهزة قائمة بذاتها وهذه الأخيرة إما أن تتبع السلطة التشريعية كالجهاز المركزى للمحاسبات ، وإما أن تتبع السلطة التنفيذية كالجهاز المركزى للتنظيم والادارة والرقابة الادارية ، واما أن تتبع السلطة القضائية كالنيابة الادارية .

أولا : اجهزة تابعة للسلطة التشريعية :

الجهاز المركزى للمحاسبات : وهو يتبع مجلس الشعب وقد نظم اختصاصاته الرقابية بمقتضى القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ وهو هيئة مستقلة تهدف اساسا الى تحقيق رقابة فعالة على أموال الدولة ومتابعة

أداء الاجهزة التنفيذية لمسئولياتها الانتاجية فى مجال الخدمات والأعمال وقد حل هذا الجهاز محل ديوان المحاسبات .

ويمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للوحدات التى يتألف منها الجهاز الادارى للدولة والهيئات والمؤسسات العامة ، والشركات والمنشئات التابعة لها ، وأى جهة أخرى تقوم الدولة باعانتهاأوضمان حد أدنى للربح فيها .

ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالرقابة فى مجالين : مجال الأعمال والخدمات العامة وتقويم نتائجها ، ومجال الشئون المالية والمحاسبية .

١- مجال الخدمات والأعمال العامة وتقويم نتائجها .

يباشر الجهاز - فى هذا المجال - الاختصاصات الآتية :

أ- مراجعة السجلات المقرر إمساكها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وكذلك سجلات متابعة تنفيذها وتحقيق الاهداف منها .

ب- مراجعة حسابات تكاليف الاعمال علي ماكان مقدرا لها ، ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفا تحقيقه واستنباط معدلات التكلفة بالنسبة لكل نوع من الأعمال والمشروعات ، وكذلك معدلات أداء مختلف الأعمال ، ومايتكلفه كل منها والتحقق من أن تلك الأعمال قد تم تنفيذها بالمصروفات التي قدرت لها وتقييم نتائجها بالنسبة لما كان مستهدفا منها .

٢- مجال الشئون المالية والمحاسبية :

يباشر الجهاز في هذا المجال الاختصاصات الآتية :

أ- مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة فى ناحيتى الايرادات والمصروفات .

ب- مراجعة حسابات المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والاعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.

جـ- القرارات الخاصة بشئون العاملين فيما يتعلق بصحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الاضافية ومافى حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية والقوانين واللوائح والقرارات .

د- مراجعة جيمع حسابات التسوية من أمانات وحسابات جارية ، والتثبت من صحة العمليات الخاصة ومن أن أرقامها مقيدة فى الحسابات وأنها بالمستندات القانونية .

هـ- مراجعة السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية التي عقدتها الدولة .

و- بحث حال المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ومستندات التوريد والصرف ودراسة أسباب مايتلف ويتكدس منها .

ز- فحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف وكشف حوادث الاختلاس والمخالفات المالية وبحث أسبابها وانظمة العمل التى أدت الي حدوثها واقتراح وسائل علاجها .

ح- مراجعة الحسابات الختامية لميزانية الدولة ، وكذلك الحسابات الختامية لشركات ومنشئات القطاع العام للتعرف علي حقيقة المركز المالى وفقا للمبادىء المحاسبية السليمة وابداء الملاحظات بشأن الاخطاء والمخالفات والقصور في تطبيق القوانين واللوائح .

ط- مراجعة تقارير مراقبى حسابات الشركات التى تخضع لرقابة الجهاز .

ثانيا : أجهزة تابعة للسلطة التنفيذية :

أولا- الجهاز المركزى للتنظيم والادارة :

أنشئ هذا الجهاز بمقتضى القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان الموظفين فى إختصاصاته وسلطاته ، وقد نصت المادة الثالثة من هذا القانون علي أن يكون هدف الجهاز المركزى للتنظيم والادارة تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات ، كما نصت المادة الرابعة على أن يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة لوحدات الجهاز الادارى بالدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها.

ويختص الجهاز - فى مجال الرقابة - بمايلى :

أ- الاشراف علي تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين وإصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

ب- وضع الانماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة ونشرها عليها للاسترشاد بها في تنظيمها ووضع ميزانياتها .

جـ- معونة ادارة شئون العاملين ، ووحدات التنظيم والتدريب ، وتدريب العاملين والتفتيش الفنى على أعمالها وارسال تقارير بنتائج التفتيش الى رؤساء هذه الوحدات .

د- التفتيش علي الوحدات الادارية وإجراء الابحاث اللازمة ، والاطلاع علي الاوراق والسجلات وطلب البيانات التي يرى لزومها .

هـ- للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات الادارية المختلفة على جميع

مستوياتها وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته .

ثانيا - جهاز الرقابة الادارية :

أنشىء جهاز الرقابة الادارية بمقتضى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ حيث فصلت بمقتضاه وظيفة الرقابة عن وظيفة التحقيق ومباشرة الدعوى التأديبية ، وقد اعتبر القانون المذكور جهاز الرقابة الادارية هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء ثم صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ فنص فى مادته الخامسة على « الحاق الرقابة الادارية » بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة وقد الغى جهاز الرقابة الادارية فى عام ١٩٨٠ وأثيرت اقاويل عديدة حول سبب الغائه وذلك بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ الصادر فى ٢٨ يونيو من ذات العام وبذلت محاولات جدية لعودة جهاز الرقابة حتى كللت بالنجاح فى مايو سنة ١٩٨٣ وعين لها رئيس بقرار من رئيس الجمهورية رقم ١٧٨ لسنة ١٩٨٣ ، وقد أعلن رئيس مجلس الوزراء فى مجلس الشعب فى مايو ١٩٨٣ أن الحكومة قد ألغت الرقابة الادارية وهى انما فعلت ذلك بظنة أنها تعوق انطلاق العمل فى الحكومة والقطاع العام ولكن لم تستطع القيام بمهمتها فأعيد إنشاء الرقابة الادارية وقد عادت الرقابة الادارية بذات الاحكام التي كانت مقررة قبل إلغائها وذلك لتؤدى دورها الرئيسى والخلاق في ممارسة الرقابة على أجهزة الدولة الادارية ، ولرئيس الجهاز سلطات الوزير المختص بالنسبة لها من حيث الاشراف والتوجيه والرقابة الادارية هيئة مستقلة ملحقة برئاسة مجلس الوزراء .

ويختص جهاز الرقابة الادارية بما يلى :

١- بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل والانتاج بما فى ذلك

الكشف عن عيوب النظم الادارية والفنية والمالية التى تعرقل السير المنظم للاجهزة الإدارية العامة واقتراح وسائل تلافيها .

٢- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والانظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها .

٣- الكشف عن المخالفات الادارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم ، والعمل علي منع وقوعها وضبط مايقع منها ، ولها فى سبيل ذلك الاستعانة برجال الشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة .

٤- بحث الشكاوى التى يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين أو الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة وذلك فضلا عن بحث ودراسة ماتنشره الصحافة ووسائل الاعلام المختلفة من شكاوى وتحقيقات تتناول نواحى الإهمال والاستهتار أو سوء الادارة أو الاستغلال .

ويلاحظ أن اختصاص الرقابة الادارية بالأمور السابقة لايخل بحق الجهة الادارية في الرقابة ، وفحص الشكاوى والتحقيق ، واختصاص الرقابة الادارية ليشمل الجهاز الادارى للدولة والهيئات العامة والشركات التابعة لها ، والجمعيات العامة والخاصة وأجهزة القطاع الخاص التي تباشر اعمالا عامة ، وكذلك جميع الجهات التى تسهم فيها الدولة بأى وجه من الوجوه .

ثالثا - أجهزة تابعة لغير السلطة التنفيذية :

النيابة الادارية :

أنشئت النيابة الادارية في مصر لأول مرة بمقتضى القانون رقم ٤٨٠

لسنة ١٩٥٤ ، ثم اعيد تنظيمها بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذى نص علي اعتبار النيابة الادارية هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية وعهد اليها بمهمة الرقابة والتحقيق مع الموظفين الذى ينسب اليهم الخطأ أوالتقصير فى مختلف وحدات الجهاز الادارى بالدولة ، وتكونت من قسمين هما قسم الرقابة ، وقسم التحقيقات .

وقد كان القصد من إنشاء النيابة الادارية هو توحيد ادارات التحقيق والشكاوى بالجهاز الادارى للدولة وكذلك ضمان حيدة واستقلال القائمين عليها ، ثم فصلت بمقتضى القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ - السابق الإشارة إليه - هيئة الرقابة الادارية وأصبحت هيئة مستقلة عن النيابة الادارية .

ثم صدر القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٨ فالحق النيابة الادارية بوزير العدل وألغى مايخالف ذلك من نصوص .

وتنحصر اختصاصات النيابة الادارية فى أمرين :

أ- اجراء التحقيق فى المخالفات الادارية والمالية سواء قامت به النيابة الادارية من تلقاء نفسها ، وفى هذه الحالة يجب البدء بإخطار الوزير أو الرئيس الادارى المختص الذى يتبعه الموظف ، أو قامت به بناء على طلب الجهة الادارية المختصةالتي قد تتولى التحقيق ثم تحيله إليها لاستكماله أو لإقامة الدعوى التأديبية بناء عليه ، فإذا رأت النيابة الادارية ان المخالفة المرتكبة تستوجب جزاء أشد مما تملكه الجهة الادارية من جزاءات أحالت الأوراق الى المحكمة التأديبية المختصة مع اخطار الادارة التابع لها الموظف أما إذا رأت حفظ الأوراق أو أن المخالفة لاتستحق جزاء أشد أحالت الأوراق الي الجهة الادارية التي لها الخيار بين حفظ الأوراق أوتوقيع جزاء الخصم أو أعادة الاوراق الى النيابة الادارية لمباشرة الدعوى

التأديبية،وللنيابة الادارية احالة الاوراق الي المحكمة التأديبية اذا رأت محلا لذلك مع إخطار الجهة الادارية بإحالة العامل ، كما أن للنيابة الادارية أن تحيل الأمر للنيابة العامة إذا اسفر التحقيق عن وجود جريمة جنائية . كماأن النيابة الادارية تختص دون غيرها بالتحقيق مع شاغلى الوظائف العليا ، وكذلك في المخالفات المالية وذلك إعمالا للقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ .

ب- مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية وذلك بالنسبة للموظفين المعينين على وظائف دائمة وهنا تقوم النيابة الادارية بدور مشابه لدور النيابة العامة بصدد الدعاوى الجنائية .

أما بخصوص سلطات النيابة الادارية فلا شك أن لها نفس السلطات السابق ذكرها بالنسبة للرقابة الادارية ، إذ أن مباشرة أعمال التحقيق ، كالقيام بأعمال الرقابة يستلزم التزود بمثل هذه السلطات ، وجدير بالذكر فيما يتعلق بوقف الموظف عن العمل فإن لمدير النيابة الادارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ويكون ذلك بقرار من الرئيس الادارى الذى له الحق في عدم الموافقة علي الوقف ، وفى هذه الحالة يكون لمدير النيابة الادارية أن يعترض لدى الوزير أو الوكيل المختص الذى يقرر مايراه بالاجابه أو النفى وذلك طبقا لنص المادة (١٥) من اللائحة الداخلية .

المطلب الخامس

عناصر الرقابة ومشاكلها ومزاياها

أولا : عناصر الرقابة :

تستهدف الرقابة قياس أعمال وإنجازات العاملين فى المنظمة الادارية فى جميع مراحل العملية الادارية وذلك علي ضوء البرامج والسياسات والأهداف المحددة سلفا ، وذلك بهدف كشف المعوقات والانحرافات التي قد تحدث أثناء سير العمل ، ومحاولة إصلاحها بالسرعة المناسبة . وعلى ضوء ذلك فإن الرقابة تقوم علي العناصر الآتية :

١- قياس معدل الأداء :

ويتطلب ذلك قياس ماأنجز ، على ضوء ماكان يتعين إنجازه وللوقوف علي ذلك تستخدم المعايير الرقابية وهذه المعايير تستخدم فى الغالب المعدل النمطى للعمل ، وهذا المعدل النمطى الذى يقاس به الاداء قد يكون كميا أو ماديا ، كما قد يكون هذا المعدل وحدة خدمية محددة ، أو ساعات العمل ، وكل ذلك يرتبط بنوع نشاط المنظمة الأمر الذى يؤدى الي إختلاف المعايير الرقابية التى يقاس بها معدل الاداء من منظمة إلى أخرى بحسب ماإذا كانت وحدة خدمية أو وحدة إنتاجية .

ويشترط فى المعايير الرقابية أن تكون قابلة للتطبيق بطريقة سهلة ومحددة وأن تكون موضوعية ، كما يجب أن تتم وفقا لمعيار ثابت لكل عمل من الأعمال على مختلف مستويات التنظيم ، وهذه المعايير يمكن عن طريقها الوقوف بيسر وسهولة على مدى نجاح أوفشل المنظمة .

٢- تقييم الأعمال علي ضوء المعدلات السابقة :

الهدف من قياس معدل الأداء واستخدام المعايير الرقابية هو إكتشاف الفروق بين المحقق فى الواقع وما كان يتعين تحقيقه ، ثم العمل علي تصحيح المسار بعد الوقوف علي أسبابها ، ولكى يتحقق ذلك فإنه يستعان

« بوسائل الرقابة » وهي متنوعة ، منها التقارير التى تقدم للرئيس أوالقائد الادارى من المستويات المختلفة علي مدارج السلم الاداري ، ومنها أيضا مايسفر عنه التفتيش الذى يتم لمتابعة سير الاعمال فى المنظمة الادارية وللوقوف علي سلامة الاجراءات ، ومن هذه الوسائل أيضا الشكاوى والتظلمات التى تقدم ضد القرارات غير المشروعة التي تصدر من الجهة الادارية وتمس مراكز قانونية فقد يسفر فحص هذه الشكاوى والتظلمات عن أوجه القصور أوالانحراف .

٣- إكتشاف المخالفات وتقويم الانحرافات والعمل على إصلاحها:

وهذه هى المرحلة الأخيرة من مراحل عملية الرقابة ، وهى تتحدد فى كشف الإنحرافات ، وتصحيحها والعمل على معالجتها . وهذه المهمة تقوم بها الجهة التى تتولى الرقابة داخل المنظمة ، كما تتولاها أيضا الجهات المتخصصة التي يعهد إليها بمهمة الرقابة .

ويلاحظ ان إهتمام الجهة التى تتولى الرقابة بالعلاج هو الذى يعطى للهيئات الرقابية دورها السليم ، ويتفق مع الطابع الإنسانى الذى يتعين أن تقوم عليه الرقابة .

ثانيا : مشاكل الرقابة :

ليس هناك خلاف حول أهمية الرقابة وضرورتها كإحدى المراحل الأساسية التي تتكون منها العملية الادارية وتصاحب العمل الادارى فى كل مراحله .

بيد أننا نلاحظ ظاهرتين في مجال إعمال الرقابة فى مصر والدول العربيه وبلاد العالم الثالث بصعة عامة .

الملاحظة الأولى : وتتجسد فى الاهتمام البالغ بالرقابة اللائحية أى مطابقة العمل للقوانين واللوائح السائدة من عدمه أكثر من الأهتمام بالرقابة علي الأداء والانجاز وعلى سبيل المثال فنجد في متابعة الخطة أن كل مايهم أجهزة الرقابة أن الانفاق المالى قد تم ، وأن هذا الإنفاق تم فى حدود اللوائح المالية ، أما أن هذا الإنفاق قد حقق أهدافه المرسومة والمرجوة منه من سلع أو خدمات فهذا موضوع يمكن أن لايشكل قيمة كبيرة فى نظر رجال الرقابة ، وقد عالج قانون الجهاز المركزي للمحاسبات هذه الملحوظة فأضاف إلى مهام الجهاز واجبا أساسيا وهاما وهو متابعة الأداء على النحو الذى أشرنا إليه فى حينه .

أما الملحوظة الثانية : فتتحدد في كثرة عدد أجهزة الرقابة على الجهات الادارية وفى بعض الاحيان لايتحقق إتصال أوتنسيق بين هذه الاجهزة مما يؤدى الى تنازع هذه الأجهزة ، وتبديد جهدها وهو مايتنافى مع مبدأ إقتصاديات الرقابة ، فضلا عما يسببه تعدد هيئات الرقابة من تعطل أعمال الجهات التى تمارس عليها الرقابة وذلك بسبب الوقت الذى يضيع نتيجة الوقت الذى يقضية الموظفون فى هذه الجهات مع رجال هذه الأجهزة للرد على إستفساراتهم وتمكينهم من قيامهم بواجباتهم الرقابية ، وعلى ذلك فانه من المتعين النظر فى ذلك كله بحيث يمتنع إزدواج هيئات الرقابة وذلك بضرورة التنسيق بينها ، فضلا عن ضرورة تركيز الرقابة علي متابعة تنفيذ الأهداف ورقابة شرعية الاجراءات بدلا من تركيزها على مجرد الإنفاق أو الالتزام اللائحى كما أنه يتعين أن تتم الرقابة بطريقة إقتصادية وأن تصطبغ بالطابع الإنسانى وأن تعمل على رفع الكفاية الانتاجية دون أن تهبط الي مستوى تصيد الاخطاء أو التربص بالعاملين فى جهات الادارة .

ثالثا: مزايا الرقابة الذاتية :

١- هذه الرقابة لاتقف عند التحقق من مشروعية أعمال الادارة ، وإنما تمتد لتشمل ملاءمة القرار الاداري . ورقابة الملاءمة لايملكها القضاء مما يضفى علي الرقابة الذاتية أهمية خاصة ، فضلا عن أن الرقابة الادارية الذاتية لاتقتصر علي الرقابة على القرارات التي يجوز الطعن فيها، وإنما تمتد لتشمل قرارات لايجوز الطعن فيها أمام القضاء كأعمال السيادة والأعمال البرلمانية ، ولاتقتصر الرقابة الذاتية على رقابة المشروعية والملاءمة وامتدادها الى القرارات التي لايجوز الطعن فيها أمام القضاء وإنما تشمل أيضا رقابة الفاعلية أو الأداء علي النحو الذى أشرنا إليه عند الحديث عن نطاق الرقابة ومن ثم فإن هذه الرقابة أوسع وأشمل لأنها تمتد لتشمل كل مراحل العملية الادارية .

٢- كما أن الرقابة الذاتية لايقتصر فيها الجزاء علي إلغاءالقرار الاداري المعيب وإنما يمتد هذا الجزاء ليشمل التعويض ، وتعديل القرار .

٣- لاتتقيد الرقابة الادارية ، بالإجراءات والأشكال التي يتحتم إتباعها في الرقابتين القضائية والسياسية ومن ثم فإنها أسرع في تصحيح الأخطاء ، كما أنها أيسر على الادارة وعلى ذوى الشأن .

الباب السابع

التوظيف

« عمال الإدارة العامة »

لاشك أن هناك ثمة عناصر كثيرة تتضافر على خلق الادارة العامة السليمة ،منها القيادة البارعة ، والتنظيم العلمى السليم ، والتنسيق ، والتخطيط ... الخ ولكن أهم هذه العناصر جميعها أن يقوم بإنجاز الاعمال الادارية افراد على درجة عالية من المهارة والكفاية لذلك انتشر بين فقهاء القانون الادارى والادارة العامة على السواء قولهم بأن « الدولة لاتساوى إلا مايساويه الموظف العام » باعتبار أن الدولة تقوم بتنفيذ السياسة العامة بها وادارة مرافقها العامة عن طريق عدد كبير من الموظفين لديها ، والخطوة الأولى فى الاصلاح الادارى يجب أن توجه الى الموظف العام فالادارة فى المقام الأول هى ادارة الاشخاص لا الاشياء ، لذلك كان أهتمام رجال الادارة العامة وفقهاء القانون الأدارى بالجانب المتلعق بالموظفين .

وسنتكلم بإيجاز فيما يلى عن الموضوعا التالية حيث تتناول كل موضوع فى فصل خاص :

الفصل الأول : الأفكار الأساسية التى يقوم عليها تنظيم الوظيفة العامة فى الدولة .

الفصل الثانى : إنشاء وترتيب الوظائف العامة .

الفصل الثالث : طرق إختبار الموظفين العموميين .

الفصل الرابع : تدريب الموظفين العموميين .

الفصل الخامس : ترقية الموظفين وتقارير الكفاية .

الفصل السادس : العلاقات الإنسانية فى مجال الوظيفة العامة .

الفصل الأول

الأفكار الأساسية

التي يقوم عليها تنظيم الوظيفة العامة

لاشك أن قواعد الإدارة العامة هى قواعد نسبية . يتعين أن يحكم عليهـا من خلال بيئة معـينة لذلك كان من الضرورى إدراك كـافة الظروف الاجتماعيـة والاقتصاية والسياسية والتاريخية المحيطة بدولة من الدول قبل وضع تنظيم مناسب للوظيفة العامة فقد ينجح نظام معين فى بلد كانجلترا مثلا بينما يؤدى إلي عكس المقصود منه فى دولة أخرى كمصر .

ومفتاح أي تنظيم فى مجال الوظيفة العامة لابد وأن يأخذ فى الاعتبار مشكلتين الأولى هي : ظاهرة زيادة الواجبات والمسئوليات للدولة الحديثة وأثر ذلك فى مجال الوظيفة العامة ، والثانية هي : نظرة المشرع الى الوظيفة العامة .

المبحث الأول

أثر تغير وظيفة الدولة علي الوظيفة العامة

كان من أثر غزو الأفكار الاشتراكية عقب الحربين العالميتين الأخيرتين، أن تحملت الدولة واجبات ومسئوليات عديدة تغطى معظم الميادين ، مما ترتب عليـه أن أصبحت الوظيـفـة العـامـة جزءا من كيـان كل فـرد فى الدولة،لايمكنه الاستغناء عن خدمات الدولة ممثلة في موظفيها العموميين .

كما ترتب علي ذلك تحول الدولة من دولة حارسة الى دولة الخدمات ، مما أدى الي تضخم عـدد الموظفين بصورة لايمكن مـقـارنتـهـا بالماضى ، فمرافق التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية المتنوعة لايمكن الاشراف عليها إلا عن طريق مئات بل الألوف من الموظفين بطوائفهم المختلفة ،

ومن ثم أصبحت هناك اعتبارات عديدة تحيط بموضوع الوظيفة العامة تشغل أذهان المفكرين من رجال الاجتماع والاقتصاد والقانون وأهم هذه الاعتبارات هى :

١- ترتب على كثرة عدد الموظفين نتيجة حتمية هى زيادة النفقات العامة بما يحتم على الدولة البحث عن أفضل السبل للإنتفاع بالمبالغ المخصصة للوظيفة العامة مما يترتب عليه ضرورة الأهتداء إلى أفضل النظم التى تحقق أكبر قدر من الاستفادة بخدماتهم .

٢- تنوع الخدمات التي تؤديها الدولة للمواطنين أدى إلى تغير ظروف العمل بالنسبة الى طوائف عديدة من الموظفين العموميين الأمر الذى أدى إلى معاملة بعض الوظائف معاملة خاصة ، مما ترتب عليه تعدد وتنوع التشريعات التى يخضع لها الموظفون العموميون وبالتالى إلي تعقدها ، مما يتعين معه البحث عن طريقة لبحث الانسجام بين تلك التشريعات المختلفة ووضع نظرية عامة لها .

٣- أصبح التوظيف فى الدولة الحديثة حق لجميع المواطنين ، عكس الحال في العصور القديمة حيث كانت الوظائف العامة شبه مقصورة علي أسر معينة تمت بالصلة للأسرة الحاكمة ، أو تتمتع بقدر معين من الشراء ، ولم يكن المرتب من خصائص الوظيفة العامة ، وقد ترتب على هذا التطور الخطير أن أصبح الموظف العام بحكم ضرورة إحترافه لمهنته وتفرغه لها يعتمد على مرتبه اعتمادا كليا ، ممايوجب أن تحاط الوظيفة بما يكفل لها المستوى اللائق من المعيشة [١].

---

(١) أستاذنا الدكتور/ سليمان الطماوى - الادارة العامة - ص ٣٥٣ - ٣٥٧ .

المبحث الثانى

نظرة المشرع إلى الوظيفة العامة

تختلف نظرة المشرع الى الوظيفة العامة ويمكن أن نميز بين إتجاهين رئيسيين أحدهما الاتجاه الامريكى والآخر الاتجاه الأوربى والذى اخذت به مصر ومعظم الدول العربية .

أولا : الاتجاه الامريكى :

وقد أخذ به العديد من الدول ككندا ، سويسرا ، فنلندا وغيرها حيث لايعتبر المشرع أن الادارة العامة نظام يتمتع بامتيازات تخرج عن المألوف فى المشروعات الخاصة ، بل يرى أن الادارة ليست أكثر من مجموعة تصرفات يجريها الموظفون ، ولاتختلف عن تلك التى يقوم بها مشروع خاص لتحقيق ذات الاغراض ويرجع هذا إلى تعلق الامريكيين بالحرية الفردية والخشية من إساءة استخدام السلطة ، وعلى ذلك فالموظفون فى هذه النظم يخضعون لنفس النظام القانونى الذى يخضع له كافة العاملين لدى غيرهم والوظيفة لاتمثل عملا مستقرا وانما هى عمل مؤقت يرتبط بوظيفة معينة فلا ينقل منها أو يرقى إلى غيرها ، كما يؤدى إلغاؤها الى خروجه من الخدمة[1] .

الاتجاه الأوربى :

يقوم على اعتبار الوظيفة العامة مهنة أو سلك ينخرط فيه الموظفون فى أوله عادة - وينقطعون له مدى الحياة ومن ثم تعتبر الوظيفة عملا مستقرا تخضع لنظام قانونى خاص كما يكون الموظفون هيئة قائمة بذاتها

---

(١) أستاذنا الدكتور / سليمان الطماوى - مبادىء علم الادارة العامة - مرجع سابق - ص ٣٥٨

- د/ ماجد الحلو - القانون الاداري ١٩٨٧ دار المطبوعات الجامعية - ص

وترتب على هذا التفاوت فى نظرة المشرع الى الوظيفة العامة أثار هامة نجملها فيما يلى :

أ- إختلاف طريقة اختيار الموظفين فى كل من النظامين ، ففى النظام الامريكى يراعى التخصص الشديد فى اختيار الموظفين العموميين بما يتلاءم وطبيعة الوظيفة كما حددها الخبراء فالوظيفة هى التى تحدد درجة التخصص المطلوبة .

أما النظام الأوربي فلا يتطلب الأمر فى الموظف المبتدئ مستوى معين من التخصص ، وإنمايكتفى بتوفر قدر من المعلومات العامة ونسبة يسيرة من التخصص على أن يكتسب الموظف التخصص بمرور الزمن بعد شغله الوظيفة ، ولأن مصيره غير مرتبط بوظيفة بعينها ، فيجوز له أن يغير تخصصه بعد التحاقه بالوظيفة العامة .

ب- تتميز مؤسسات التعليم الامريكية بالإغراق التام فى التخصص وهو مايحتاج الى إعداد على درجة عالية من الكفاءة فضلا عن التكاليف الضخمة فى الاعداد ، وعلي العكس تكتفى المدارس والجامعات الأوربية وفى مصر وغيرها من الدول العربية بمنح ثقافة عامة مع قدر معقول من التخصص .

جـ- ارتباط مصير الموظف الامريكى بالوظيفة التى يشغلها ، وبالتالى فان فكرة الترقية من وظائف دنيا الى وظائف أعلى غير مفهومة فى مثل هذا النظام ،كما أن فكرة الاستمرار ليست قاعدة مطلقة ، بل يرتبط مصير الموظف بمصير وظيفته فإذا ألغيت الوظيفة فقد الموظف عمله كما أنه لايجوز نقل الموظف من وظيفة إلى أخري ، وعلى العكس من ذلك تماما فى النظام الأوربى ، فهو قائم علي أساس الترقية التي هى أشبه بالحق

---

(١) أستاذنا الدكتور / سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٦٢ .

المقرر ، كما يقوم على أساس اتصال خدمة الموظف حتي وإن الغيت الوظيفة التي يشغلها فهو ينقل لغيرها ولايفصل .

د- الوظيفة العامة وفقا للنظام الامريكى بإعتبارها مجموعة اعمال لاتختلف عن مثيلاتها فى نشاط المشروع الخاص ، فإنها تتم فى نطاق القانون الذى يحكم علاقات الافراد ، أما وفقا للنظرة الاوربية عموما والفرنسية علي الاخص - فان فكرة السلطة تطبع الوظيفة العامة بطابعها وتعتبر علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية أو لائحية تحكمها القوانين واللوائح ، وبتطبيق كل من خصائص الاتجاهين الامريكى والأوربى ، نجد أن مصر والعالم العربي بصفة عامة تأخذ بالنظام الاوربى لأنه يتفق مع ظروفنا الاجتماعية والاقتصادية [١] .

---

(١) للمزيد من التفصيل - د/سليمان الطماوى - الادارة العامة - ص ٣٦٠ ومابعدها .

الفصل الثانى

إنشاء وترتيب الوظائف العامة

تتناول أولا إنشاء وترتيب الوظائف العامة في مصر ، ثم نتعرض لبعض الملحوظات على نظام ترتيب الوظائف فى مصر .

المبحث الأول

إنشاء وترتيب الوظائف العامة[1]

سواء أخذت الدولة بأي من النظامين الامريكى أو الأوربى - فإنها شأنها شأن أى رب عمل - يجب عليها قبل أن تعين الموظفين العموميين وأن تعرف بدقة العدد المطلوب بالضبط لتنفيذ العمل الادارى على أكمل وجه ممكن ، وهذا يقتضى تحديد عدد الوظائف الادارية ومعرفة المراحل المختلفة التى يمر بها العمل الادارى ليمكن فى ضوئها تحديد عدد الموظفين دون نقص أو زيادة ، ولسهولة المهمة يجب أن يسبقها عملية أخرى تنحصر فى وصف الوظائف العامة ثم ترتيبها ، وذلك برد مختلف الوظائف الى خصائص مشتركة تمهيدا لتحديد الخصائص الذاتية لكل فئة ، أو طائفة من الوظائف العامة بما يكفل تمييزها عن غيرها من الوظائف ، ويضمن بالتالى منع تعدد الاختصاصات وتضاربها فى نطاق الادارة العامة .

وقد مر موضوع انشاء الوظائف بمصر بالتطورات الآتية :

أ- قبل إنشاء ديوان الموظفين :

كان إنشاء الوظائف قبل انشاء ديوان الموظفين متروكا للوزارة صاحبة

---

(١) د/ سليمان الطماوى - الادارة العامة - المصدر السابق - ص٧ ومابعدها .
د/ حافظ نجم - ترتيب الوظائف العامة - رسالة الدكتوراة من كلية حقوق القاهرة - ١٩٧٩ - ص ١١ .

الشأن تقترح ماتشاء من إنشاء وظائف جديدة أو تنظيم الوظائف الموجودة تحت رقابة وزارة المالية للتأكد من أن تكاليف الوظائف الجديدة فى حدود تقديرات الميزانية العامة ثم يعرض الأمر بعد ذلك على البرلمان فيصدر قانون الميزانية متضمنا ماتم الاتفاق عليه بين وزارة المالية والوزارات المختلفة الأخرى .

ب- بعد إنشاء ديوان الموظفين :

أدرج فى اختصاصاته مراجعة مشروعات ميزانيات الوزارات فيما يتعلق بالوظائف عددا ودرجة ، بقدر تؤدى إليه ضرورة العمل ، وذلك للقضاء على ماشاب الطريقة السابقة من إسراف كبير فى إنشاء ورفع الدرجات ، خاصة العليا منها ولو لم يكن يقتضيها صالح العمل .

جـ- عقب إنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة [(١)]:

صدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزي للتنظيم والادارة وقد حل هذا الجهاز محل ديوان الموظفين فى اختصاصاته ، لهذا فقد وردت فى المادة الخامسة من القانون عدة فقرات متعلقة بانشاء الوظائف العامة منها : الفقرة الثانية والتي تنص علي « دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ، ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف علي أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص » .

---

(١) أنشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ وألحق به البداية كل من النيابة الادارية التي أنشأت بالقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ ، والرقابة الادرية التى أنشأت بالقانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ، وقد حل هذا الجهاز محل ديوان الموظفين ، وقد صدر القرار الجمهورى رقم ٣٥٥ ٤ لسنة ١٩٦٤ حيث خول للجهاز إنشاء فروع له فى الأقاليم .

أما الفقرة الخامسة فتنص على إختصاص الجهاز « اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافئات والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها فى سجلات » .

فى حين أن الفقرة التاسعة تخول الجهاز « دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها » ولاشك فى أن إنشاء الوظائف العامة هو استجابة لحاجة المرافق العامة فى هذا الصدد ، وأولى القواعد الضابطة لسير المرافق العامة وزيادة حيويتها وقابليتها للتغيير والتبديل لتطابق الظروف المتغيرة للمجتمع ومن هنا جاءت أهمية تنظيم الوظائف العامة ومايتعلق بها من ضرورة التنظيم والترتيب .

وإنشاء الوظائف العامة والغاؤها وتغييرها واستبدالها بغيرها لايتم بغير ضوابط وإنما يتعين أن يقوم هذا كله علي أساس علمى وهو مانعنيه بترتيب الوظائف العامة ، هذا وقد حددت المادة ٨ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الاطار العام لترتيب الوظائف داخل كل وحدة ادارية حيث نصت هذه المادة علي أن « تضع كل وحدة هيكلا تنظيميا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وتضع كل وحدة جدولا للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توفيرها فيمن يشغلها وتصنيفها وترتيبها فى احدى المجموعات النوعية ، وتقييمها باحدى الدرجات المبينة بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون - كما يجوز اعادة تقييم وظائف كل وحدة ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة باعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة » .

هذا وقد حدد الجدول المشار إليه درجات الوظائف المختلفة والأجر

السنوى لها ومقدار العلاوة السنوية لكل درجة .

والحقيقة أن ترتيب الوظائف العامة ليس إلا وجها من أوجه سياسة التخطيط الشاملة التي صارت تنتهجها معظم الحكومات ، فالتخطيط العام من مقتضاه أن تبسط الدولة هيمنتها علي كافة القطاعات ، حكومية وغير حكومية ، والجهاز الاداري هو الاداة التي تحقق هذا الاشراف لتصل به الى غاياته المرسومة ومالم يكن الجهاز الادارى على درجة عالية من التنظيم والدقة فإنه قد يؤدى الى عرقلة النشاط الفردى فضلا عن النشاط الحكومى لهذا اتجه النظر الى ترتيب الوظائف العامة بمجرد التفكير في وضع أسس التخطيط العام وفى ضوء هذا نان ترتيب الوظائف العامة يستهدف الاغراض الآتية :

١- ضبط المرتبات علي أساس سليم حتى يكون الاجر علي قدر العمل فى مختلف الوظائف الادارية وحتي لايكون ثمة تفاوت فى المرتبات مرجعه إلى اعتبارات تتعلق بشخص الموظف كالمؤهلات العلمية غير ذات الصلة بعمله .

٢- وضع سياسة رشيدة وثابته للتعيين فى الوظائف العامة تقوم على مدى الحاجة الحقيقية للوظيفة العامة ومدي المؤهلات المطلوبة لها ، وشروط التعيين فيها .

٣- تنظيم السلك الوظيفى بإفساح قدر معقول من الأمل للترقية ، وذلك بسرد الوظائف المتجانسة فى خصائصها الى طائفة واحدة وترتيب درجاتها تصاعديا بما يتفق وحاجة العمل الحقيقية .

٤- تحقيق الغاية من الترتيب والتي تستهدف أن يقوم بالاعمال ، أقل

---

(١) للمزيد من التفصيل - د/ سليمان الطماوى - الادازة العامة - ص ٣٩٣ ومابعدها .

عدد ممكن من الموظفين وبأقل قدر ممكن من النفقات وفى أقصر وقت ممكن

٥- تحقيق قدرمعقول من الإنسجام بين مختلف طوائف الموظفين حتى لايكون ثمة إجحاف فى معاملة بعض الطوائف ومحاباة فى معاملة البعض الأخر .

المبحث الثانى

ملحوظات عامة على نظام ترتيب الوظائف بمصر

من إستقراء نظام ترتيب الوظائف الادارية في مصر يمكن التوصل الى الحقائق الآتية :

أولا : إن عملية الترتيب أخذت بنظام ترتيب الوظائف الامريكية نظرا لبلوغ الولايات المتحدة الامريكية درجة كبيرة من التقدم فى هذا المجال ، علي أنه يجب عدم الإغراق فى تعداد فئات الوظائف لأن هذا المسلك يتنافى مع النظام الأوربى المعمول به فى مصر والدول العربية التي تقوم على ترقية الموظفين وليس تعيينهم من جديد وعلي ذلك فلا يجوز التوسع فى تعداد مجموعات فئات الموظفين حتى يظل الباب مفتوحا أمام شاغلى هذه الوظائف بالترقى الي الوظائف الأعلى .

ثانيا : يجب العمل على بث الطمأنينة فى نفوس العاملين وعلى تبديد مخاوفهم من أن نظام الترتيب يستهدف الاستغناء عن بعضهم أو الانتقاص من مزاياهم المادية أو الأدبية وذلك عن طريق امتصاص الزائدين عن الحاجة وتوزيعهم علي جهات ادارية أخرى .

ثالثا : مراعاة ان بعض الوظائف تصلح لها المرأة أكثر من الرجل ، وبعضها علي العكس من ذلك يصلح لها الرجل أكثر من المرأة ، والبعض الأخر يتساوى فيه الرجل والمرأة فى صلاحية شغلها ، ومن شأن أخذ هذه الاعتبارات فى الترتيب أن يجنب الادارات كثيرا من الحرج ويحقق الصالح

العام ويغلق باب الجدل فى هذا الموضوع الشائك .

رابعا : أن التنظيم الجيد يجب أن يتيح للموظف الأجر الذى يحقق له كرامة الوظيفة حتى يتسنى له التفرغ الكامل لمهامها والواضح من جدول المرتبات أنها أدنى بكثير من أن تحقق هذه الاعتبارات ، وهذا له أثره البالغ على العمل حيث يؤدى إلى سعي الموظف الى التعيش والارتزاق من وراء الوظيفة بأساليب غير مشروعة ، كما قد يؤدى إلي عدم التفرغ لمهامها بأسلوب أو بآخر وهذا الامر له إرتباط وثيق بنظام ترتيب الوظائف حيث يتعين أن يؤخذ فى الاعتبار في الترتيب توزيعهم على محافظاتهم .

خامسا : إن أسوأ ما أدى إليه نظام ترتيب الوظائف فى مصر هو إلتزام الدولة بتعيين الخريجين لأن هذا النظام يتنافى مع وصف وترتيب الوظائف ومن ثم يتعين إعادة النظر فيه [١] .

---

(١) د/ سليمان الطماوى - المصدر السابق - ص ٤٥٧ - ٤٦١ .

الفصل الثالث

شروط تقلد الوظائف وطرق اختيار الموظفين

حددت المادة (٢٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ الخاص بنظام العاملين المدنيين فى الدولة الشروط العامة التي يجب توافرها فى الموظفين العموميين وهى : الجنسية ، السن ، واللياقة الطبية وحسن السيرة ، والمؤهلات العلمية ، والى جانب هذه الشروط يجب أن يعين الموظف بطريقة من طرق الاختيار ونتعرض أولا للشروط ثم نتحدث عن طرق الاختيار .

المبحث الأول

شروط شغل الوظيفة[1]

إشترطت المادة ٢٠ المشار إليها مجموعة من الشروط يجب أن تتوفر فى المرشح لشغل إحدى الوظائف العامة وهذه الشروط هى :

١- شرط الجنسية :

وهو أن يكون متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية ، أو جنسية إحدي الدول العربية التى تعامل جمهورية مصر العربية بالمثل بالنسبة لتولى الوظائف العامة (م٢٠/١) .

٢- شرط حسن السيرة والسمعة ويعنى ضرورة تمتع المرشح للوظيفة العامة بكل مايحفظ له كرامته وكرامة الوظيفة التي سيشغلها والتي سيتحمل مسئوليتها فى مواجهة الأفراد المتعاملين مع الادارة العامة وعلى ذلك فلا يجوز أن يكون المرشح قد إرتكب أعمالا تتنافى مع الشرف والاعتبار ، لذلك فانه يتعين أن يكون المرشح « محمود السيرة حسن

(١) دكتور / فؤاد النادى - القانون الادارى - طبعة ١٩٩٤ - حيث شرحنا باسهاب شروط شغل الوظيفة العامة - ص ٣٢٢ ومابعدها .

السمعة (م٢/٢٠) » وألايكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو مايماثلها من جرائم منصوص عليها في القوانين الخاصة أو بعقوبة مقيدة للحرية فى جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة مالم يكن قد رد إعتباره « (م٣/٢٠) » . وإذا كان قد حكم عليه لمرة واحدة فلا يحول الحكم دون التعيين إلا إذا قدرت لجنة شئون العاملين بقرار مسبب من واقع أسباب الحكم وظروف الواقعة أن تعيين العامل يتعارض مع مقتضيات الوظيفة أو طبيعة العمل » (م٣/٢٠) وإعمالا لهذا الشرط أيضا فإنه يشترط فى المرشح ألا يكون قد فصل من الخدمة بحكم أو قرار تأديبى نهائى مالم تمض علي صدوره أربع سنوات علي الأقل (م ٤/٢٠) .

٣- **شرط اللياقة الفنية** : ويقصد من هذا الشرط ضرورة أن يتوفر فى المرشح المؤهلات العلمية ، والخبرات العملية الخاصة التي تستلزمها أعباء الوظيفة وذلك طبقا للمواصفات الخاصة بكل وظيفة . (م٥/٢٠). وإعمالا لهذا الشرط فإنه يتعين « أن يجتاز الامتحان المقرر لشغل الوظيفة » (م٧/٢٠) .

٤- **شرط اللياقة الطبية** : وهو الشرط الذى يضمن توفر السلامة الصحية لدى الموظف ليكفل تحقق قدرته على تحمل أعباء الوظيفة ومجهودها ، ويتم الوقوف على السلامة الصحية بمعرفة المجلس الطبى المختص ويعفى من هذا الشرط العاملون المعينون بقرار من رئيس الجمهورية ، فضلا عن أنه يجوز الاعفاء من هذا الشرط بقرار من السلطة المختصة بالتعيين (م٦/٢٠) .

٥- أما شرط الجنس وهو الذي يتعلق بأن يكون المرشح للوظيفة ذكرا أو أنثى ، فهو من الشروط التى تختلف فيها نظم العاملين . ونتيجة لما إنتهت إليه معظم الدول من المساواة بين الرجل والمرأة فى شغل الوظائف

العامة فقد إنتهى دستور جمهورية مصر ١٩٧١ في المادة (١١) منه إلى تقرير هذا المبدأ ، والقاعدة المقررة فى هذا الشأن أنه لايجوز منع المرأة من تولى سائر الوظائف إستنادا على مجرد أنها أنثى ، لأن ذلك يعد إخلالا بمبدأ المساواة بين الرجل والمرأة .

وقد تعرض القضاء الادراي في مصر لهذا الموضوع فى أكثر من قضية ، ومن استقراء أحكام القضاء فى هذا الخصوص نتبين أن القضاء الادارى إنتهى الى قاعدتين : الأولى : بطلان كل قاعدة مطلقة تحول بين المرأة وبين تولى الوظائف لمجرد أنوثتها .

أما القاعدة الثانية : فتقضى بأن المرأة قد تصلح وقد لاتصلح لتولى بعض الوظائف العامة لأسباب تقدرها الادارة وتتلعق بالظروف الاجتماعية أو بطبيعة العمل ذاته ، ويكون شأن المرأة هنا شأن الرجل الذى يصلح أولايصلح لتولي بعض الوظائف العامة كالوظائف التى تحتاج إلى طول معين أو درجة عالية من مقاومة الأمراض ، أما فيما يتعلق بالواقع وما تمارسه الادارة من تفضيل الذكور على الأناث فى شغل بعض الوظائف للظروف المحيطة بها ، فإنه من قبيل السلطة التقديرية والتى لاتتجافى مع قاعدة عدم التمييز بين المواطنين بسبب الجنس لأن هذه السلطة تمارسها الادارة علي الذكور أنفسهم وهذه السلطة التي تمارسها الادارة تخضع لرقابة القضاء .

٦- **شروط السن** : وشرط السن من الشروط التي تختلف فيها نظم العاملين وقد اشترطت المادة ٨/٢٠ ألا يقل السن عن ست عشرة سنة ويعني هذا الشرط أن يكون المرشح للوظيفة قد بلغ سنا يمكن أن يكتسب عندها قدرا من النضج والتمييز يؤهله على تحمل مسئوليات الوظيفة وإكتساب خبراتها .

٧- أن يكون ملما بالقراءة والكتابة ، وهذا الشرط بالطبع خاص بالوظائف الدنيا علي السلم الادارى ، ويكفى مجرد الالمام بالقراءة والكتابة بمعنى أنه لايشترط أن يجيد القراءة والكتابة وتواضع المشرع في

هذا الشرط أمر مفهوم حيث لازالت الأمية السمة المميزة للغالبية العظمى من السكان فى مصر والبلاد العربية وهو مما يؤسف له ، ذلك أنه في البلاد المتمدينه قضى على الأمية تماما بل أنه في بلد كاليابان أعتبر عام ٢٠٠٠ ، العام الذي سيتحقق فيه محو أمية كل اليابانيين بالنسبة لإكتساب القدرة علي التعامل مع أجهزة الكومبيوتر وأجهزة الحاسب الآلي.

ومن العرض السابق نتبين أن هذه الشروط تمثل جانبين رئيسيين فى المرشح للوظيفة جانب إيجابى والقصد منه التأكد من مقدرة المرشح علي القيام باعباء الوظيفة كاللياقة الفنية ، واجتياز الامتحان ومن هنا كان شرط اللياقة الصحية حتى لاتتعطل مصالح الجمهور إذا حال مرضه أو عجزه الصحى بينه وبين أدائها فضلا عن الحيلولة دون إنتشار المرض بالعدوى بين الموظفين والجمهور الذين يتصلون به بحكم وظيفتهم بالنسبة للأمراض المعدية ، كما أن مثل هذا الشرط يستهدف أيضا تأمين الدولة ماليا حتى لاتفاجئ بموته أو عجزه عن العمل فتضطر إلى تحمل الأعباء المالية التى تقررها التشريعات من تأمين أو مكافأة أو معاش ، ونفس الاعتبار الذى أدى إلى تشدد بعض الوظائف فى اشتراط درجة عالية من التحمل والقوة البدنية كدقة الأبصار ، وقوة الأعصاب ، وطول معين ، وهو مايخول الادارة قدرا كبيرا من الحرية فى الإختيار .

وقد يستثنى من هذا الشرط فئات تنظر إليهم الدولة بعين الاعتبار لظروف اجتماعية أو إنسانية ، كالمعوقين والمصابين بسبب الحرب أو الخدمة العسكرية أو كان فى المرشح صفات ذاتية تبرر الإعفاء كأن يكون عبقريا.

أما الجانب الأخر من الشروط : فهى الجوانب السلبية وتمثل الشروط الاخلاقية التى يتعين أن تتوفر فى المرشح للوظيفة بأن لايكون قد إرتكب مايخل بالكرامة والنزاهة والشرف والاعتبار وذلك بقصد الاختفاظ بما تستأهله الوظيفة من إحترام وتوقير أو مايتعين أن يتحقق للمرشح من تلك الشروط في معاملته الجمهور .

المبحث الثانى

طرق الاختيار

توفر الشروط التى سبق أن تحدثنا عنها فى شخص ما لاتكسبه الحق فى تولى الوظائف العامة ، وانما لابد أن يتقلد الوظيفة باحدي الطرق المقررة لشغل الوظائف العامة .

وهذه الطرق هي التعيين ، والإنتخاب ، والتكليف ، والوظائف المحجوزة وسوف نتناول هذه الطرق بالتفصيل المناسب .

المطلب الاول

التعيين

سبق أن تحدثنا عن تعريف الموظف العام ، وقلنا بأن الموظف العام هو الشخص الذى أسندت إليه وظيفة دائمة فى مرفق عام يديره شخص من أشخاص القانون العام وأن يكون شغله لهذه الوظيفة عن طريق التعيين[1] .

والتعيين هو الطريقة الأساسية التي يتم عن طريقها شغل أغلب الوظائف ، ومن ثم فإن تعيين الموظف هو توليه الوظيفة بقرار يصدر من السلطة المختصة وحتى يمكن الوقوف على هذه الطريقة نوضح ماذا نعني بالسلطة المختصة ، والدرجة التى يتم التعيين عليها ، نطاق سلطة الادارة فى التعيين .

أولا : السلطة المختصة بالتعيين

تنص المادة ١٦ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين الدنيين بالدولة علي أن « يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من

---

(١) راجع ماسبق أن تحدثنا عنه فى عناصر التنظيم - ص ١٩٧

رئيس الجمهورية ويكون التعيين فى الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة » .

ووفقا لهذا النص فان السلطة المختصة بالتعيين في الوظائف العليا هى رئيس الجمهورية وتشمل الوظائف العليا نواب رئيس الجمهورية ، رئيس الوزراء ، الوزراء ومن فى حكمهم ، نواب الوزراء ، رؤساء الهيئات العامة ، أعضاء السلك الدبلوماسى ، أما الوظائف الأخرى التى تدنو هذه الوظائف فيتم التعيين فيها من قبل السلطة المختصة وقد حددت المادة الثانية من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه السلطة المختصة وتتحدد فى الوزير المختص ، المحافظ المختص بالنسبة لوحدات الادارة المحلية ، رئيس مجلس الهيئة العامة المختص .

من هذا نتبين أن السلطة المختصة بالتعيين تختلف باختلاف مراتب الموظفين المراد تعيينهم .

ثانيا : الدرجة التى يتم التعيين عليها :

نصت المادة ١٥ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليها على أن «يكون التعيين إبتداء فى أدنى وظائف المجموعة النوعية الواردة فى جدول وظائف الوحدة » .

« ويجوز التعيين فى غير هذه الوظائف سواء من داخل الوحدة أو من خارجها في حدود ١٠٪ من العدد المطلوب شغله من وظائف كل درجة وذلك طبقا للقواعد والشروط التى تضعها لجنة شئون الخدمة المدنية وتعتبر الوظائف الشاغرة فى كل درجة بالمجموعة النوعية وحدة واحدة على مدار السنة فى تطبيق هذه التسمية » .

« وتستثنى من أحكام الفقرتين السابقتين الوظائف العليا »

وإعمالا لهذا النص فان التعيين فى الأصل يكون فى أدنى الدرجات

على سلم الوحدة الادارى بالمجموعة النوعية التى يتم عليها التعيين ومن ثم يبدأ الموظف حياته الوظيفية إبتداء من أول الدرجات ثم يتدرج بعد ذلك علي مدراج السلم الادارى بالترقية ، غير أنه إستثناء يجوز التعيين فى غير أدنى الدرجات في حدود النسبة المشار إليها لاعتبارات تقدرها جهة الادارة ، كما أنه يستثنى أيضا وظائف الادارة العليا .

ويوضع المعينون لأول مرة من غير شاغلى الوظائف العليا تحت الإختبار لمدة حددتها المادة ٢٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه وهى ستة أشهر من تاريخ تسلم العمل ، وحكمة فترة الاختبار واضحة فقد يكون الموظف غير كفء ، أو سيء التصرف ، أو مهملا فى أداء واجباته، إلى غير ذلك من الأسباب ومن ثم يخول للإدارة فصل الموظف الذى ثبت عدم كفاءته خلال هذه المدة ، غير أن قرار الفصل لابد وأن يكون مسببا ويخضع ذلك لرقابة القضاء فإذا إنتهت مدة الاختبار أعتبر مثبتا وتحصن مركزه القانونى ، وتحتسب مدة الاختبارضمن خدمته .

ونظرا لأن مدة الاختبار تعتبر فترة تقف خلالها الادارة على كفاءة الموظف لشغل الوظيفة فإنه لايجوز اعارته خلالها ، كما لايجوز منحه أجازة خاصة بمرتب أو بدون مرتب ، إلا إذا تعلق الأمر بامتحان بالنسبة للعاملين المنتسبين لاحدى الكليات أو المعاهد العليا .

ثالثا : نطاق السلطة التقديرية للادارة فى التعيين :

تتحدد سلطة الادارة فى التعيين على ضوء الاسلوب الذى ينتهجه المشرع فقد يخولها حرية الاختيار وفي هذه الحالة تتمتع الادارة بسلطة تقديرية واسعة فى التعيين ، وقد يسلك المشرع أسلوبا آخر بأن يقيد الادارة ببعض القيود فتقل سلطتهما التقديرية على ضوء هذه القيود .

أ- حرية الادارة فى التعيين :

ففى هذه الصورة تملك الادارة سلطات واسعة فى التعيين دون أن تتقيد بضوابط معينة وتستخدم فى هذه الحالة طريقة الاختيار الحر ، وغالبا ماتستخدم هذه الطريقة في اختيار القادة ممن يشغلون وظائف الإدارة العليا وذلك لتدخل الاعتبارات السياسية فى هذه الوظائف وهو ماسبق أن أشرنا إليه عند الحديث عن الطرق التقليدية فى إختيار القادة ، ويجب أن يعمل بهذه الطريقة فى أضيق نطاق للاعتبارات التى سبق أن تحدثنا عنها فى اختيار القادة ، لذلك لايعمل بها فى جمهورية مصر العربية إلا بالنسبة للوظائف التى يتطلب التعيين فيها قرارا من رئيس الجمهورية .

ب- الاختيار المقيد :

وفى هذا الاسلوب تضيق السلطة التقديرية للادارة في التعيين لأنه يتحتم أن تلتزم الادارة بالضوابط الموضوعية المقررة للاختيار كما لو اشترط المشرع أفضلية المؤهل أو الخبرة ، أو اشتراط الالتزام بنتيجة المسابقات ، أو تطلب إعدادا معينا .

ففى حالة إذا تطلب المشرع مؤهلا أو خبرة معينة فيتحتم أن يكون التعيين ممن توفر فيهم الحصول علي المؤهل أو الخبرة المطلوبة ، وفى حالة التساوى بين المتقدمين فى المؤهل ، فان المفاضلة تتم علي أساس الحصول علي مؤهل أعلى من المؤهل المطلوب ، وفى حالة التساوى يؤخذ بالتقدير الأعلى ، وفى حالة التساوي يؤخذ بالأقدمية فى الحصول علي المؤهل أو مدة الخبرة وفى حالة التساوى فإن الأفضلية فى هذه الحالة للأكبر سنا . (م١٨ من القانون ٤٧) .

أما مسابقات التعيين فهى أسلوب بمقتضاه يتم التعيين على أساس ماتسفر عنه نتيجة المسابقة بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى

لنتيجة امتحان المسابقة ، وقد كان نظام المسابقة هو الأصل العام فى تعيين الموظفين فى ظل القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ غير أن المشرع فى ظل قوانين التوظف التالية حتى القانون الأخير ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ترك للسلطة الادارية الخيار بين التعيين بالمسابقة أو التعيين بدون مسابقة وفى الحالة الأخيرة فان المادة ١٨ حددت ضوابط معينة لترتيب المتقدمين لشغل الوظائف حيث نصت علي أن « يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الأسبقية الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان ، وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا ، فإن تساويا يقدم الأكبر سنا ، وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان ويجوز التعيين من القوائم التى مضي عليها أكثر من سنة إذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة » .

ويكون التعيين فى الوظائف التي تشغل بدون إمتحان علي الوجه الآتى :

١- إذا كانت الشهادة الدراسية أحد الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل الوظيفة فيكون التعيين طبقا للمؤهل الأعلى وعند التساوى فى المؤهل تكون الأولوية للأعلى مرتبة فى الحصول علي الشهادة الدراسية فالأقدم تخرجا فالأكبر سنا .

٢- فإذا كانت الخبرة هى المطلوبة فيكون التعيين طبقا لمدد الخبرة .

أما الضابط الأخير الذى يقيد الادارة وهو يتحدد في حالة الاعداد المسبق للموظف وهذا يتحقق فى حالة إحتياج الادارة لنوعية معينة من الموظفين فتقوم الادارة بانشاء معاهد لإعدادهم وغالبا ماتتولى الادارة الانفاق عليها ومن أمثلة ذلك إعداد ضباط الشرطة ، والقوات المسلحة ، والتمريض ، أمناء الشرطة ومن أهم مميزات هذه الطريقة أنها تتيح للادارة

أن تحصل علي ماتطلبه من الموظفين حسب إحتياجها لكل تخصص .

المطلب الثانى

الإنتخـــاب

أشرنا في الحديث عن الطرق التقليدية فى إختيار القادة إلى هذه الطريقة وفيما يتعلق بالموظفين فلا تعتبر هذه الطريقة من الطرق المعتادة لشغل الوظائف ، وإنما تتبع في بعض الوظائف التى تتفق طبيعتها مع الانتخاب وتتحقق هذه الطريقة في العمل بإحدى صورتين :

الأولى : بأن يكون الإنتخاب مباشرا عن طريق الناخبين كما هو الآن في إنتخاب أعضاء المجالس الشعبية ، وقد كانت هذه الطريقة متبعة فى إختيار العمد غير أن المشرع عدل عن الإنتخاب الي التعيين بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤ .

الثانية : أن يكون الإنتخاب عن طريق النظراء كما كان متبعا فى إختيار عمداء الكليات ، وقد تدخل المشرع فى مصر أخيرا وعدل عن هذه الطريقة وأخذ بنظام الاختيار الحر .

وهذه الطريقة يوجه إليها ماوجه إلى نظام إختيار القادة عن طريق الانتخاب من مزايا وعيوب .

المطلب الثالث

التكليـــــف

والتكليف هو إلزام بعض التخصصات بالعمل فى وظائف معينة لمدة محددة وإلا تعرضوا للعقاب الجنائى . وهذه الطريقة من طرق شغل الوظائف تعد طريقة استثنائية لشغل الوظائف ، ويلجأ إليها المشرع لسد النقص في بعض التخصصات التى تحتاجها الادارة ولايوجد العدد الكافي

الذى يسد حاجة الادارة وهذه الطريقة تختلف عن نظام التعيين في أن الموظف لايملك الحرية فى الرفض وإنما هو ملزم بذلك وإلا تعرض للعقاب الجنائى ، فضلا عن أن شغله الوظيفة يتم لمدة محددة ، وتستخدم هذه الطريقة بالنسبة للأطباء والصيادلة وخريجى مدارس التمريض وبعض التخصصات النادرة أو التى يعزف أصحابها عن العمل فى القطاع الحكومى .

المطلب الرابع

الوظائف المحجوزة

والوظائف المحجوزة كمايستفاد من إسمها ، لاتحتاج إلى تخصص كبير أو إلى مستوى عال من الكفاية الجسمانية وانما تخصص هذه الوظائف لطوائف معينة فرضتها إعتبارات التكافل والتضامن الاجتماعى والاعتبارات الإنسانية بحيث تخرج هذه الوظائف عن نطاق المنافسة فتحجز هذه الوظائف لهذه الطوائف مثل مصابى الحروب ، والأرامل اللاتى فقدن أزواجهن فى الحروب .

وقد نصت المادة ١٩ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه علي أن «تحدد بقرارمن رئيس مجلس الوزراء الوظائف التي تحجز للمصابين في العمليات الحربية الذين تسمح حالتهم بالقيام بأعمالها كما يحدد ذلك القرار قواعد شغلها ويجوز أن يعين في هذه الوظائف أزواج هؤلاء المصابين أو أحد أولادهم أو أحد إخوتهم القائمين بإعالتهم وذلك في حالة عجزهم عجزا تاما أو وفاتهم إذا توافرت فيهم شروط شغل هذه الوظائف . وكذلك الأمر بالنسبة للشهداء » .

الفصل الرابع

إعداد الموظفين « التدريب »

أهمية التدريب

سبق أن أشرنا إلى أن مصر والبلاد العربية تأخذ بالمنهج الأوربى فى تولى الوظائف حيث لايتطلب فى الموظف درجة عالية من التخصص وإنما يكتفى بأن يتوفر فيه قدر من المعلومات ونسبة بسيرة من التخصص تتيح له شغل الوظيفة علي أن يكتسب الخبرة والتخصص بعد ذلك خلال شغله الوظيفة والترقى علي مدراجها ، الأمر الذى يرتب نتيجة هى من الأهمية بمكان وتتحدد فى ضرورة تهيئة السبل لأن يهيىء للموظف التدريب والمران ليصل إلى أعلي درجة ممكنة من درجات الكفاية والكفاءة وفى أقصر وقت ممكن وذلك باعتبار أن الوظيفة العامة في هذا النظام حرفة أو مهنة يحترفها الموظف منذ شغله الوظيفة إلى أن يتركها عند التقاعد ، ولايتحقق ذلك إلا ببرامج التدريب ذلك أن ترك العناصر الصالحة بعد شغلها للوظائف بدون تمرين من شأنه أن يؤدى الي طبعها بطابع روتينى ، فضلا عن قصورها عن تلبية ماتتطلبه مستحدثات الحياة الادارية فضلا عن أن عدم وجود برامج للتدريب من شأنه أن يؤدى إلى شل الكفايات الادارية وعدم مقدرتها علي الابتكار والخلق . لكل ذلك يحتل التدريب أهمية كبيرة فى نظم التوظف ، ونظام التدريب يرتبط إرتباطا وثيقا بطريقة إختيار الموظف لشغل الوظيفة لأول مرة ، فإذا كان التعيين يستهدف إختيار أكفأ المتقدمين لشغل الوظيفة ، فان التدريب يكفل زيادة كفاية وكفاءة الموظف بعد شغله للوظيفة لمواجهة مستجدات الوظيفة ومستحدثات الحياة الادارية

جهات التدريب :

نصت المادة ٦١ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه بأنه « علي كل وحدة أن تضع نظاما لتدريب العاملين بها وتنمية قدراتهم .

ويتضمن هذا النظام الخطة والأساليب التي تكفل إعداد المرشحين للترقية لتولى وظائفهم الجديدة طبقا لمطالب شغلها ، كما يتضمن وسائل متابعة نتائج الخطة » .

« ويعتبر التخلف عن التدريب إخلالا بواجبات الوظيفة . وتحدد المعاملة المالية للموفدين للتدريب وفقا للقواعد المقررة في هذا الشأن » .

وإذا كان المشرع قد جعل مهمة التدريب للوزارات والهيئات العامة على النحو الذى أشارت إليه المادة ٦١ المشار إليها ، فان المشرع جعل هذه المهمة من أهم المهام التي يختص بها الجهاز المركزي للتنظيم والادارة حيث قررت المادة الخامسة الفقرة الرابعة من القانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة بان الجهاز يتولي « رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والادارة ورفع مستوى كفاءتهم وتقديم المعاونة فى تنفيذها » كما أن المادة السادسة من قانون الجهاز ناطت به الاشراف علي أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين ، وتنظيم الدورات التدريبية العامة والاشتراك في وضع برامج البعثات للعاملين فى مجال الادارة ».

كما أن القرار الجمهورى رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ الذى قسم الجهاز إلى إدارات متخصصة أوجد إدارة مركزية للتدريب حدد مهامها في الآتى:

أ- رسم سياسة وخطط تدريب العاملين فى الدولة وتنسيقها بغرض رفع مستوى كفاءتهم .

ب- وضع معايير للتقويم والتأهيل لقياس الحاجة الى تدريب العاملين فى مختلف الأجهزة .

جـ- الاشتراك مع مختلف الأجهزة في وضع برامج التدريب فى كل منها وتحديد إحتياجات تدريب العاملين بها وتوفير وسائله .

د- إبداء الرأى الفنى وتقديم المعاونة في تنفيذ برامج التدريب مع الأجهزة المختلفة وإستقراء نتائجها وتقييمها .

هـ- معاونة وحدات التدريب فى الأجهزة المختلفة وتدريب العاملين بها والتفتيش علي أعمالها وإعداد تقارير بنتائج هذا التفتيش لإرسالها الى رؤساء هذه الجهات .

و- تنسيق أعمال الأجهزة المركزية للتدريب فى مجال التنظيم والادارة وتنظيم الدورات التدريبية العامة .

ز- متابعة البحوث والتطورات الحديثة في التدريب لزيادة كفاية العاملين والاتصال بالهيئات العلمية والمحلية والدولية التى تقوم بنشاط مماثل للافادة من تجاربها وخبراتها .

وقد أصدرت الادارة المركزية للتدريب سلسلة من المنشورات التدريبية في ضوء اختصاصها الذى حدده القرار الجمهوريرقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ ، وفيما يلى تعريف موجز لهذه المنشورات :

١- المنشور رقم ١ لسنة ١٩٦٥ وهو خاص ببرنامج تدريب العاملين الجدد ويشمل برنامج توجيهى عام وبرناحج تخصصي .

٢- المنشور رقم ٢ وهو خاص بأنواع التدريب التي تمارسها الاجهزة المختلفة وقد صنفها المنشور الى نوعين :

أ- التدريب فى المراحل الأولى من الخدمة .

ب- التدريب في المراحل المتقدمة من الخدمة .

٣- المنشور رقم ٣ وهو يحدد واجبات ومسئوليات وحدات التدريب .

٤- المنشور رقم ٤ ويستهدف تحديد وحصر الاحتياجات التدريبية .

٥- المنشور رقم ٥ بشأن تقييم التدريب .

٦- المنشور رقم ٦ وهو خاص بسجلات التدريب الواجب امساكها في وحدات التدريب .

٧- المنشور رقم ٧ وهو خاص بتغير بعض البنود المتعلقة بتدريب العاملين الجدد .

٨- المنشور رقم ٨ وهو خاص بتحديد العلاقة بين وحدات التدريب ووحدات شئون العاملين .

ويتضح من هذا الاستعراض الخطوط العريضة - فى تنظيم جهات التدريب في الوقت الحاضر وتتحدد فى الأجهزة المركزية والوزارات والهيئات العامة ، فالأجهزة المركزية تنحصر وظيفتها فى الارشاد والتوجيه والتنسيق بينما تقوم كل وزارة أو مصلحة أو هيئة أو مؤسسة بتدريب موظفيها ، وإذا كان الافكار الاساسية في التدريب قد تبلورت بشكل واضح وأفرغت فى الادارات التنفيذية المناسبة ، فان النتيجة النهائية تتوقف علي حسن التنفيذ .

الفصل الخامس

ترقية الموظفين وتقارير الكفاية

نتناول في هذا الفصل أهمية الترقية وعقباتها ثم نتكلم عن طرق الترقية وأخيرا نتكلم عن تقارير الكفاية .

المبحث الأول

أهمية ترقية الموظفين وعقباتها

أولا : أهمية الترقية :

تعتبر الترقية من الموضوعات التي تشغل كل من الادارة وعمالها ، بل هى أكثر الموضوعات إثارة للخلاف بين موظفى الدولة وجهات الادارة فضلا عن أن نظام الترقى يعد من أهم الدعامات التي يقوم عليها نظام التوظف الذى تقوم علي اعتبار الوظيفة مهنه أو حرفة ينخرط فيها الموظف من تاريخ شغله الوظيفة الي أن يتركها بالاحالة الي المعاش أوتركه الوظيفة لأى سبب من الأسباب فالموظف الذى يشغل الوظيفة لأول مرة فى أول درجات السلم الادارى يضع فى حسبانه ونصب عينيه تدرجه على هذا السلم وصعوده الى الدرجات العليا عن طريق الترقية .

ومن ثم فان الترقية تعد نوعا من تقرير المصير للموظف الذى يؤرقه طوال حياته الوظيفية فيظل يحدوه الأمل فى إعتلاء الوظيفة الأعلى ومن ثم فإن الترقية بالنسبة للموظف لاتعتبر رفاهية أو تكريما بل تعد مطلبا أساسيا يشغل الحيز الأساسى فى فكر الموظف[1] .

---

(١) د/ أحمد حافظ نجم - ترقية موظفى الدولة أمام مجلس الدولة - النهضة العربية - ص ٢٤٥ ومابعدها .

والترقية تحقق المزايا الآتية :

١- غرس الحافز فى نفوس الموظفين لبذل أقصى مايستطيعون من جهد أملا فى الفوز بالترقية .

٢- جذب أفضل العناصر لشغل المناصب الحكومية والاحتفاظ بها في نطاق الخدمة العامة .

٣- المعاونة على فرض سيادة روح الطاعة والنظام باعتبار أن الترقية هى وسيلة الرؤساء عن طريق الترغيب فى حين أن التأديب هو وسيلة الضغط والارهاب .

٤- تعتبر الترقية الوسيلة الطبيعية لاعداد القادة الاداريين من بين موظفى الصف الأول .

لكل هذه الاعتبارات يجب أن يقوم نظام الترقى على أسس صالحة تكفل تحقيق الاهداف المشار إليها فاذا تسربت عناصر الفساد إلى قواعد ونظم الترقى لن يجدى فى تدعيم الادارة العامة الالتجاء إلى جميع قواعد علم الادارة العامة ، لهذا اختلف علماء الادارة العامة فى قواعد الترقية مما أدى إلي أن تكون هذه القواعد عرضة للتغيير باستمرار لمحاولة الوصول إلى أفضل الحلول المناسبة .

ثانيا : عوائق الترقية :

غير أن ثمة عقبات عديدة تعترض وضع نظام موحد للترقية ، بعضها طبيعي ، وبعضها غير طبيعى يمكن إجماله فيما يلى :

أ- تحاول بعض الدول خصوصا في العالم الثالث الاحتفاظ ببعض المناصب العليا لفئات خاصة من الموظفين ، كانتمائهم الى طبقة معينة أو لأصل بذاته ، أو إنتماء سياسى وحزبى معين وهذه القيود مصطنعه

تخلصت منها معظم الدول المتحضرة

ب- فكرة التدرج الهرمى التي تقتضى أن تكون قاعدة الهرم الادارى أوسع كثيرا من قمته مما يقلل من فرص الترقى كلما ارتفع الموظف علي السلم الادارى .

جـ- تجرى كثير من الدول علي اعتبار كل وزارة من الوزارات وحدة مغلقة علي موظفيها بحيث لايرقى الى الوظائف التى تخلو فيها إلا من بين موظفيها ، ولو وجد بالوزارات الاخرى من هم أحق بالترقية ، وهذا يؤدى الى تفاوت ملحوظ بين الموظفين المتساويين فى المؤهلات وفى تاريخ التعيين .

د- فكرة التخصص ، التى غيرت الطابع المميز لكثير من الوظائف الادارية ، وإذا كان من الممكن ترقية أى موظف الي منصب ادارى أو كتابي بعد تدريبه ، فانه من غير الممكن أن يشغل طبيب منصب مهندس زراعى أو محامى ولهذا تقتصر الترقيات في نطاق كل تخصص علي المنتمين إليه .

هـ- للظروف والفرص دور كبير فى مجال الترقي فى معظم الدول ، ومهما أحكم نظام الترقي وضبطت أصوله بقصد تحقيق أقصى حد ممكن للعدالة فان الملاحظ وجود تفاوت بين الموظفين عقب مضى مدة من الزمن لايمكن تبريره غالبا إلا على أساس الحظ والصدفة .

المبحث الثانى

طرق الترقية

أولا : إختبارات الترقية :

وهى تعتمد علي أساس اجراء امتحان بين المرشحين على ان يترك لنتيجة الامتحان القول الفصل في تحديد اصلحهم لشغل الوظيفة وهذه الامتحانات علي ثلاثة انواع :

١- الامتحانات التى تتضمن منافسة مطلقة ، وفيها يسمح لغير الموظفين فى الجهة الادارية بالتقدم للامتحان ومن ثم فقد يظفر بالمنصب فرد عادى من غير الموظفين المتنافسين ، وهي طريقة تجافى اعتبار الوظيفة العامة بمثابة مهنة فالموظفون يعتبرون المناصب التي تخلو من حقهم وحدهم، وتتجسد هذه الطريقة في المسابقات الحرة التي سبق أن تحدثنا عنها عند الحديث عن القيادة .

٢- الامتحانات التي تتضمن منافسة محدودة ، وهى مقصورة على الموظفين المتنافسين علي الترقية وهى لهذا اكثر استعمالا من النوع السابق وهذه هى المسابقات المقيدة التي سبق أن تحدثنا عنها فى الحديث عن القيادة .

٣- الامتحانات المقصود بها التثبت من حصول المرشح عل القدر اللازم من المعلومات والمقدرة اللازمة لشغل المنصب المطلوب الترقية اليه ، فالامتحان هنا يقوم بدور المصفاة بين المتنافسين مع ترك الاختيار النهائى بين الناجحين باختبارات اخرى ، وهذه الطريقة هى طريقة إمتحانات المرور

التي سبق الحديث عنها فى القيادة الادارية .

ثانيا : قاعدة الاقدمية :

وتمتاز هذه القاعدة بالبساطة والوضوح ، لذلك فانها تشيع بين الموظفين روح الاطمئنان وتقطع علي الادارة كل سبيل الي التعسف ، لذلك فان جمهور الموظفين يفضلها ، لكن الأقدمية وحدها لاتكفى إذا كان الموظف فاقدا للصفات الذاتية التي تؤهله لشغل المناصب القيادية ، لذلك تأخذ التشريعات بموقف وسط يتمثل في الأخذ بمعيار الاقدمية فى الوظائف الدنيا ذات الاعمال النمطية ، وافساح نسبة معينة للاختيار علي أساس الصلاحية تتدرج صعودا عند قمة الهرم الادارى .

ثالثا : حرية الادارة المطلقة في الاختيار :

وهذه الطريقة تترك الترقية لمطلق ترخص الرئيس الادارى المسئول يجريها حسب تقديره الشخصى للموظفين العاملين معه ، ولو امكن تجريد الرؤساء من الضعف البشرى المتمثل في تمييز بعض الموظفين أو الحاق الاذى ببعضهم الاخر لكانت هذه الطريقة هى افضل الطرق للترقية لكن للاعتبار المتقدم فان هذه الطريقة أبغض الطرق الى الموظفين .

ولهذا فقد لجأ المشرع المصرى الى هذه الطريقة بالنسبة الى الترقيات للدرجات العليا وهو مانصت عليه المادة ٣٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ فجعلها بالاختيار المطلق مع تقييدها ببعض الضوابط التي تستهدف اضفاء الطابع الموضوعى علي ترخص الادارة عند اجراء الترقية بالاختيار منها :

الاستهداء في تحديد مرتبة الكفاية بما ورد بملف خدمتهم وبما يبديه الرؤساء عنهم .

المبحث الثالث

تقارير الكتابة

حتي يتسنى للجهاز الادارى فى الدولة تحقيق دوره الهام فى وضع السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ ، وممارسة الادارة لوظائفها الادارية بكفاءة وكفاية فى ممارسة أنشطتها المختلفة بإدارتها للمرافق العامة .

وحيث أن هذه الأنشطة جميعا تمارسها الادارة عن طريق موظفيها . فان النظم المختلفة تضع معايير أو أقيسة للتعرف على كفاية الموظفين العموميين بمايكفل تحقيق العدالة بينهم وتقييم أدائهم لأعمالهم وواجباتهم على أسس موضوعية . وهذه المقاييس وتلك المعايير هى مايطلق عليه «تقارير الكفاية » .

وفى تناولنا لتقارير الكفاية نتناول المسائل الآتية :

١- السلطة المختصة بوضع تقارير الكفاية .

٢- الموظفون العموميون الخاضعون لتقارير الكفاية .

٣- عناصر تقارير الكفاية .

٤- مراتب تقارير الكفاية .

٥- المدة التى يغطيها تقرير الكفاية .

٦- علانية تقارير الكفاية .

٧- التظلم من تقارير الكفاية .

٨- الآثار المترتبة علي تقارير الكفاية .

٩- فوائد تقارير الكفاية .

شروط تقارير الكفاية .

أولا : السلطة المختصة بوضع تقارير الكفاية :

ناطت المادة ٢٨ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بالدولة المستبدلة بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بالسلطة المختصة وضع تقارير الكفاية حيث نصت على أن « تضع السلطة المختصة نظاما يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تطبيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهداف ونوعيات الوظائف بها » .

الأمر الذي يوجب تحديد السلطة المختصة بوضع هذه التقارير ، وهى تتحدد فى الرؤساء الاداريين الذين يمارسون سلطة رئاسية علي الموظف الموضوع عنه التقرير إبتداء من الرئيس المباشر حيث يدخل ذلك فى نطاق مقتضيات السلطة الرئاسية التي يتمتع بها فى مواجهة مرؤوسيه ولقربه من الموظف وإتصاله المباشر به وتمكنه من الوقوف علي كفاءته وكفايته فى أداء مهام وظيفته بصورة أصدق وأدق ، ويخضع الرئيس المباشر فى هذا الشأن لتعقيب من يعلوه من الرؤساء على درجات السلم حيث يملك رؤساؤه مناقشة الرئيس في التقرير وتعديله ثم يعتمد بعد ذلك من السلطة المختصة وهى الرئيس الأعلى للوحدة الادارية أومن لجنة شئون العاملين ، وهنا يأخذ التقرير شكله النهائى ووضعه القانونى .

والقصد من توحيد جهة الاعتماد هو جعل الحكم على جميع العاملين فى الوحدة يخضع لميزان واحد لأنه رغم أن التقرير يقوم علي عناصر موضوعية ومحددة إلا أن إختلاف الرؤساء فى التشدد أو التساهل يفرض أن تكون جهة الاعتماد واحدة تحقيقا لوحدة المعيار أو القياس .

وفى حالة إعارة الموظف أو ندبه أو حصوله على أجازة خارج البلاد لمدة أكثر من عام فانه يعتد بآخر تقرير حصل عليه قبل الإعارة أوالاجازة

أوالندب (م٣٢) أما إذا كانت الإعارة أوالندب داخل البلاد ففى هذه الحالة تتولى الجهة المنتدب إليها أو المعار إليها فى الداخل والتى قضى بها المدة الأكبر من السنة بوضع تقرير الكفاية ، كما يعتد بالتقارير السابقة فى حالة الحصول علي أجازة خاصة (م٣٢) كما توضع تقارير حكمية للموظفين فى حالات معينة كالتجنيد والمستدعي للاحتياط والاجازات المرضية وأعضاء المنظمات النقابية (م٣٢ ، ٣٣ من القانون ٤٧) .

ثانيا : الموظفون الخاضعون لتقارير الكفاية :

وفقا لما قضت به المادة ٢٨ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمستبدلة بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ فان الخاضعين لتقارير الكفاية هم العاملون الذين يشغلون وظائف الدرجة الأولى فما دونها ، أما بالنسبة لشاغلى وظائف الادارة العليا فهم لايخضعون لنظام تقارير الكفاية وذلك لأنهم أكبر رجال الادارة وتتمتع الادارة بشأنهم بسلطات واسعة فى تعينهم وترقيتهم وعزلهم ويخضعون لنظام آخر لقياس كفاية الأداء يقوم علي أساس مايبديه الرؤساء بشأنهم سنويا من بيانات تعتمد من السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم وتسمى بيانات تقييم الأداء .

ثالثا : عناصر تقرير الكفاية :

يقوم وضع تقرير الكفاية على مجموعة من العناصر الموضوعية حتي يبتعد عن هوى الرؤساء وآرائهم العفوية لذلك فان الجهاز المركزى للتنظيم والادارة يضع نموذجا لعناصر تقرير الكفاية وهو يتضمن عادة مدى معرفة العامل بالعمل ، مدى قدرته على الإنجاز ، مدى تنفيذه لأوامر الرؤساء وطاعتهم ، قدرته على تحمل المسئولية ، مقدرته على الابداع والابتكار ، مدى احترامه لمواعيد العمل ، مدى حسن علاقته بالعاملين معه أو المتعاملين معه فى مجال وظيفته .

رابعا : مراتب التقييم :

يرصد لكل بند من البنود السابقة درجات معينة ، ويكون مجموع هذه البنود فى النهاية مائة درجة ، ويوضع لكل عنصر من هذه العناصر الدرجة التي يستحقها الموظف ، ومجموع الدرجات التي يحصل عليها تترجم فى النهاية الي تقدير معين هي ممتاز من ٩٠ إلى ١٠٠ درجة وجيد من أكثر من ٧٠ إلى أقل من ٩٠ ومتوسط من ٥٠ إلى ٧٠ وضعيف أقل من ٥٠ درجة .

خامسا : المدة التى يغطيها تقرير الكفاية :

يوضع التقرير فى نهاية كل سنة عن أعمال الموظف خلالها ، والتقييم الصحيح هو الذى يجب أن يجعل التقييم عملية مستمرة تغطى أعمال الموظف طوال أيام السنة وليس فى فترة إعداد التقرير وكان ذلك ماتقضى به المادة ٢٨ من القانون ٤٧ قبل تعديلها حيث كانت تستوجب قياس الأداء بصفة دورية ثلاث مرات خلال السنة ، إلا أنه بعد تعديلها بالقانون ١١٥ لسنة ١٩٨٣ أصبح قياس الأداء يتم مرة واحدة خلال السنة .

سادسا : علانية تقييم الأداء :

تردد المشرع فى قوانين العاملين المختلفة بين علانية التقارير وسريتها فأنصار سرية التقارير يزعمون أنها تحول دون الخصومات والمشاحنات التى يمكن أن تتحقق فى حالة علانيتها الأمر الذى قد يدفع بالرئيس إلى مجاملة الموظف تجنبا لهذه المشاكل ، أما أنصار العلانية فيقررون أن هذه التقارير لابد وأن تعلن حتى لاتتخذ ذريعة من الرؤساء للتنكيل بمرؤوسيهم لأسباب شخصية ، وحتى يتمكن المرؤوس من إصلاح نفسه .

وقد فعل المشرع المصرى خيرا حينما إتجه الي العلانية وهو مانصت عليه المادة ٣٠ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث نصت علي أن « تعلن

وحدة شئون العاملين العامل بصورة البيان المقدم عن أدائه أو تقرير الكفاية بمجرد إعتماده من السلطة المختصة أو من لجنة شئون العاملين بحسب الأحوال ... » .

سابعا : التظلم من تقارير الكفاية :

بد أن أوردت المادة ٣٠ معدلة علانية التقارير قررت أن للعامل « أن يتظلم منه خلال عشرين يوما من تاريخ علمه » ويقدم التظلم إلى لجنة تظلمات مشكلة من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا فى وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة إن وجدت ، ويبت فى التظلم خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه . وقد أتاح القانون للموظف أن يتظلم من تقرير الكفاية أيا كانت مرتبته أى أنه لايشترط أن يكون قد حصل على ضعيف أو متوسط لكى يتظلم من التقرير ، وتبت اللجنة خلال المدة المشار إليها فى التظلم ويكون قرارها نهائيا . وهذا لايمنع من الطعن في القرار خلال المدة المقررة للطعون أمام القضاء الادارى وهي ستون يوما لأن النهائية هنا تنصرف الى استنفاد جهة الادارة ولايتها علي تقرير الكفاية .

ثامنا : الآثار المترتبة على تقارير الكفاية :

ترتب القوانين آثارا معينة على تقارير الكفاية ، فإذا قدم تقرير سنوى واحد بتقدير ضعيف فان العامل المقدم عنه التقرير يحرم من نصف العلاوة الدورية ومن الترقية في السنة التالية المقدم عنها التقرير إذا كان الموظف يستحق الترقية ، ولايترتب هذا الأثر السابق إذا ماتراخي وضع التقرير عن الميعاد الذى يتعين وضعه فيه (م٣٤) .

أما إذا حصل الموظف على تقريرين سنويين متتاليين بمرتبة ضعيف فيعرض أمره علي لجنة شئون العاملين فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في نفس درجة وظيفته فإنه ينقل إليها .

أما إذا تبين أنه غير صالح للعمل فى أي وظيفة من نفس درجته بطريقة مرضية إقترحت اللجنة فصله من الخدمة مع حقه فى الاحتفاظ بالمعاش أو المكافأة .

ويرفع التقرير الى السلطة المختصة لإعتماده ، فاذا لم تعتمده أعادته الى اللجنة مع تحديد الوظيفة التى ينقل الموظف اليها وإذا حصل ذات الموظف على تقرير ضعيف فى السنة التالية مباشرة يفصل من الخدمة فى اليوم التالى لاعتباره نهائيا مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة (م٣٥).

واضح هنا أنه فى هذه الحالة لاجدوى من بقاء الموظف فى الوظيفة أما إذا حصل الموظف علي تقرير إمتياز فان ذلك من شأنه أن يؤدى الي فتح أبواب الترقية أمامه بالاختيار فضلا عن منحه شهادة تقدير من السلطة المختصة وتعلق أسماء من حصل علي هذا التقدير في لوحة مخصصة لذلك ، إلى جانب أن حصوله على هذا التقدير من شأنه أن يؤدى إلى إجابة طلباته أو العفو عن ذلاته ، الى جانب أن المادة ١٣ من دستور مصر العربية قررت بأن يكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع .

تاسعا : فوائد تقارير الكفاية :

تحقق تقارير الكفاية التى توضع على العاملين المزايا الآتية :

١- تسمح تقارير الكفاية للرئيس الأعلى بأن يحيط بسير العمل فى الادارة ، وإدراك كيفية أداء الموظفين علي إختلاف درجاتهم لمهام وظائفهم، ولهذا يطلق علي هذه التقارير تسمية « تقرير العمل » أو « قياس العمل» أو « قياس الكفاءة » لما تؤدى إليه من الوقوف على مدى قدرة الموظف على انجاز العمل المنوط به وقيامه بأعباء الوظيفة .

٢- تسمح تقارير الكفاية للرؤساء الاداريين الذين يعهد إليهم بوضع هذه التقارير ، الوقوف علي مدى دقة الموظف ، ونقط القوة أو الضعف فيه، ومن ثم يؤدى ذلك بالرئيس الي وضع وسيلة الرقابة المناسبة لمتابعة مرؤوسيه .

٣- تؤدي تقارير الكفاية الي سهولة الحكم على طريقة إختيار الموظف ، وكذلك سهولة الحكم على ترقيته ، وإختيار طريقة التدريب المناسبة .

٤- تؤدى تقارير الكفاية إلى أن يقف الموظف موضوع التقرير على حقيقة حاله ، وإحاطته بمواطن ضعفه أو قوته .

عاشرا : شروط تقارير الكفاية :

ونتيجة للمزايا الكثيرة التى تحققها تقارير الكفاية فان علماء الادارة العامة يولون تقارير الكفاية عناية خاصة ويرون ضرورة توفر عدة شروط لضمان نجاح نظام التقارير وأهم هذه الشروط هى :-

١- أن تكون المعلومات التى تتضمنها التقارير موضوعية وكاشفة عن حقيقة الموظف ومحققه للغرض المرجو منها .

٢- أن تكون نماذج التقارير واضحة وسهلة التحضير حتي يسهل علي الرؤساء المباشرين إعدادها .

٣- ألا تكون النماذج مكلفة لجهة الادارة فى إعدادها أو صياغتها .

٤- أن تكون التقارير صالحة لأنواع متعددة من المناصب .

٥- أن تتعدد الجهات التي تتولى اعداد التقارير بمعني أن لايعهد

لجهة واحدة بالاستقلال فى وضعها ، كما يجب أن يتم ذلك في فترات دورية حتي يكفل لها الاستمرار فى الوقوف علي أداء الموظف ومتابعة حاله أولا بأول .

٦- يجب أن يطلع الموظف علي التقرير الخاص به ، كما يتعين أن يوجهه رئيسه الى نقط الضعف ، وأن يبصره بكيفية علاج أوجه القصور .

وفى نهاية حديثنا عن عمال الادارة العامة نشير الى ضرورة أن تسود العلاقات الإنسانية بين درجات السلم الادارى المختلفة لأنه إذا كان العضو البشرى هو دعامة كل منظمة ادارية ، فانه من الخطأ أن تقام العلاقات بين الموظفين بعضهم وبعض ، وبينهم وبين رؤسائهم علي أساس من القوانين الصارمة والأوامر المصلحية الجافة ، فالقيادة الادارية الناجحة هى التي تستطيع أن تبث في الهياكل الجامدة روح الحياة عن طريق إشعار كل موظف انه عضو فى جماعة تعمل متساندة لتحقيق هدف معين ، فقد ثبت بالتجربة أن التنظيمات والقواعد والتوجيهات لايمكن أن تؤتى ثمارها علي أكمل وجه إلا عن طريق العمل على رفع معنويات الموظفين .

وهذا لايعني أن مبادىء وأسس التنظيم الادارى غير ذات فائدة ، ولكن التنظيم الأمثل للعنصر البشرى فى مجال عمال الادارة العامة يقتضى عدم الوقوف عند الاعتبارات المادية والعلاقات الرسمية ، وإنما يتعين العناية بالجوانب النفسية والإنسانية للموظف إذ هى المصدر الذى يزود الموظف بالاخلاص والحماس فى العمل وهي التى تغرس في نفوس الموظفين روح التعاون والاعتزاز بالوظيفة العامة .

الفهرس

الموضـــوع	الصفحة
الباب السابع	
التوظيف	٤٠٥-٤٤٤
الأفكار السياسية التى يقوم عليها تنظيم الوظائف	٤٠٦-٤١٠
إنشاء وترتيب الوظائف	٤١١-٤١٦
شروط تقلد الوظائف وطرق إختبار الموظفين	٤١٧-٤٢٧
إعداد الموظفين (التدريب)	٤٢٨-٤٣١
ترقية الموظفين وتقارير الكفاية	٤٣٢-٤٤٤